

ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ:

Руководство по международному праву беженцев

«Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем.»

Всеобщая Декларация прав человека, статья 14(1)

Настоящее Руководство подготовлено при участии следующих парламентариев, которые являются должностными лицами Комитета Межпарламентского Союза по вопросам работы парламентов, по правовым вопросам и правам человека и членами Комитета МПС по содействию соблюдению Международного гуманитарного права: г-жа Бет Муго (Кения), г-н Джим МакКирнан (Австралия) и г-н Рикардо Васкес (Аргентина).

Составители:

г-жа Кейт Ястрем и г-жа Марилин Аширон, УВКБ ООН

Редакционная коллегия:

УВКБ ООН: г-жа Эрика Феллер, г-жа Ирен Хан, г-н Стефан Жакмет и г-н Филлип Леклерк

МПС: Г-н Андерс Б. Йонссон, г-жа Кристин Пинтат, г-н Рожер Хизенга и г-жа Карин Жабр

Текст оригинала: английский



Предисловие

В 2001 году отмечается 50-я годовщина со дня принятия Конвенции Организации Объединенных Наций о статусе беженцев. Принятие Конвенции стало заметной вехой на пути установления стандартов по обращению с беженцами. Она включила в себя основные понятия режима защиты беженцев и продолжает оставаться по сей день краеугольным камнем этого режима.

Конвенция была принята 28 июля 1951 года с целью преодоления последствий Второй мировой войны уже после наступления «холодной войны». Разработчики Конвенции были воодушевлены тем, что мировое сообщество взяло на себя обязательство не допустить повторения тех перемещений людей и тех травм, которые были вызваны преследованием и разрушением в годы войны. Но в последующие десятилетия Конвенция приобрела глобальное значение, а Протокол 1967 года к ней расширил сферу ее применения по мере роста числа перемещенных лиц во всем мире. В этом и состоит ее признанный гуманитарный характер, который обеспечивает незыблемость ее основополагающих концепций.

Следует, однако, признать, что за прошедшие пятьдесят лет мир стал свидетелем значительных преобразований, которые бросают серьезный вызов способности государств ответить на проходящие в настоящее время перемещения людей. Непрерывающиеся акты насилия и систематические нарушения прав человека во многих частях мира порождают все более и более трудные ситуации, когда люди вынуждены покидать свои родные места. Меняющаяся природа вооруженных конфликтов и характер перемещения людей, серьезные опасения в отношении «неконтролируемой» миграции в эпоху глобализации все в большей степени становятся частью той среды, в которой должна осуществляться защита беженцев. Незаконный провоз людей через границу, злоупотребления в реализации процедур предоставления убежища и трудности в обращении с теми лицами, ищущими убежища, которые не получили защиты, являются дополнительными факторами, усугубляющими положение дел. Во многих регионах мира страны, предоставляющие убежище, выражают обеспокоенность по поводу того, что не решены некоторые давнишние проблемы беженцев, вопросы городских беженцев и незаконной миграции, заметного дисбаланса в разделении бремени и ответственности, а также по поводу растущих расходов по приему и содержанию беженцев и лиц, ищущих убежища.

Если Конвенцию и оспаривают по ряду важных вопросов, она, тем не менее, доказала свою гибкость и жизнестойкость. Это объясняется тем, что Конвенция 1951 года несет в себе правовое, политическое и этическое значение, которое выходит за пределы ее конкретных формулировок: правовое значение в том, что она определяет основные нормы, на основе которых может предприниматься какое-нибудь принципиальное действие; политическое значение в том, что она предоставляет действительно универсальную основу для сотрудничества между государствами и разделения между ними ответственности за вынужденное переселение людей; этическое значение в том, что она является единственным в своем роде заявлением 144 государств, которые в настоящее время присоединились к Конвенции, о своем обязательстве защищать права некоторых наиболее уязвимых и обездоленных людей.

Межпарламентский Союз уже в течение длительного времени выражает свою озабоченность по поводу судьбы беженцев. В своих резолюциях МПС настоятельно призывает государства присоединиться к Конвенции и импле-

ментировать принятые международные документы по беженцам. Кроме того, он никогда не прекращал своих призывов ко всем парламентам внести свой вклад в дело укрепления международного режима защиты беженцев путем более настойчивой и эффективной реализации Конвенции на практике.

Как законодатели, парламентарии могут содействовать присоединению к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года к ней, а также к другим соответствующим международным и региональным соглашениям, которые еще не ратифицированы. Они также могут разработать и принять национальное законодательство по беженцам, которое соответствует международному праву и стандартам, и следить за его имплементацией.

Данное Руководство является результатом сотрудничества между Межпарламентским Союзом — всемирной организацией парламентов стран мира — и УВКБ ООН, организацией, получившей мандат Организации Объединенных Наций на защиту беженцев и оказание им помощи в поиске решений их тяжелого положения. Подготовленное двумя экспертами УВКБ ООН (г-жа Кейт Ястрам и г-жа Марилин Аширон) в тесном сотрудничестве с тремя опытными парламентариями (г-жа Бет Муго, Кения, г-н Джим МакКирнан, Австралия, и г-н Рикардо Васкес, Аргентина) и старшими должностными лицами УВКБ ООН и МПС, это Руководство ставит перед собой цель помочь парламентариям в ознакомлении с общими принципами международного права беженцев и узнать, как они реализуются с тем, чтобы они в полной мере могли выполнять свою ответственную работу. Поддержка международного права беженцев и обеспечение защиты предполагают наличие знаний по этому вопросу и способность передавать такие знания другим.

Лица, ищущие убежища, стали своего рода вопросом, вносимым в программу избирательных кампаний; правительства и оппозиция наперебой стараются показаться более жесткими в решении вопроса с «фальшивыми» лицами, ищущими убежища, «потоком» устремляющимися в их страны. Лица, ищущие убежища, представляют собой прекрасную цель для людей, которые хотели бы использовать многовековые предрассудки в отношении иностранцев. Поэтому парламентарии должны проявить инициативу в проведении кампании по воспитанию уважения к беженцам и терпимости к ним, а также призывать местное население рассматривать беженцев не только как людей, нуждающихся и заслуживающих международную защиту, но и как людей, которые вносят реальный и ощутимый вклад в улучшение и диверсификацию их образа жизни. Парламентарии должны сыграть важную роль в обеспечении того, чтобы дискуссии на национальном уровне не упускали из виду эту важную реальность и большой положительный опыт стран по приему и интеграции беженцев в их общество.

Поэтому данное Руководство ставит перед собой двойную цель: проинформировать парламентариев об основополагающих принципах международного права беженцев и мобилизовать их, как законодателей, на имплементацию этого права для обеспечения надлежащей защиты беженцев. ■

Рууд Любберс,
Верховный комиссар ООН
по делам беженцев

Андерс Йонссон,
Генеральный Секретарь
Межпарламентского Союза

Содержание

Введение	5
Глава 1	
Правовая основа международной системы защиты беженцев	8
Глава 2	
Роль УВКБ ООН	21
Глава 3	
Признание беженцев	41
Глава 4	
Международная защита на практике	63
Глава 5	
Обеспечение альтернатив задержанию и защита беженцев от дискриминации	80
Глава 6	
Присоединение к международным договорам и принятие исполнительного законодательства	98
Глава 7	
Финансирование	112
Приложение 1	
Типовые договоры о присоединении и правопреемстве	117
Приложение 2	
Глоссарий терминов, связанных с защитой беженцев	123
Приложение 3	
Адреса Представительств УВКБ ООН в странах мира	135
Для справок	143

В течение веков люди во всем мире оказывали гостеприимство испуганным и утомленным странникам, которые стали жертвами преследования и насилия. Эту гуманитарную традицию предоставления убежища сейчас можно видеть на экранах телевизоров во всех странах мира, когда война и крупномасштабное преследование людей порождают миллионы беженцев и внутренне перемещенных лиц. Однако даже тогда, когда люди продолжают бежать из-за угрозы их жизни и свободе, правительства по ряду причин становится все труднее привести в соответствие свои побуждения и обязательства по оказанию гуманитарной помощи, потребности своих стран и политические реальности. В начале 21-го века защита беженцев означает выражение солидарности с теми людьми в мире, которые сталкиваются с наибольшей угрозой для своей жизни, а также поиск ответов на те вопросы, с которыми сталкивается международная система, которая была создана именно для их решения.

Партнеры по защите

Ответственность за защиту беженцев несут в основном государства. В течение 50 лет со дня своего образования Верховный комиссар ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) работает в тесном сотрудничестве с правительствами стран, выступающими в качестве партнеров по предоставлению защиты. В каждом регионе мира правительства великодушно предоставляли убежище беженцам и позволяли им оставаться на своей территории до наступления благоприятных условий для их безопасного и достойного возвращения на родину. Правительства позволяли УВКБ ООН осуществлять свою деятельность на территории их стран и оказывали финансовую поддержку беженцам как по линии своих собственных программ по оказанию помощи беженцам, так и путем финансирования операций УВКБ ООН по защите и оказанию помощи беженцам.

- *Около 22 миллионов людей на пяти континентах нуждались в 2000 году в международной защите.*
- *По имеющимся статистическим данным, около 50,8 процентов населения, подпадающего под компетенцию УВКБ ООН, составляли женщины.*
- *Примерно 41 процент населения, подпадающего под компетенцию УВКБ ООН, было моложе 18 лет и 12 процентов — моложе 5 лет.*
- *На январь 2001 года УВКБ ООН предоставляло защиту и помощь примерно 5,2 миллионам внутренне перемещенных лиц во всем мире.*

Все большее число стран во всем мире приглашали беженцев на постоянное местожительство на своей территории. Предоставляя им право на натурализацию, землю и/или давая им право на законное трудоустройство, правительства стран убежища и стран переселения решали таким образом проблемы тех беженцев, которые не могли получить защиту у себя на родине или же в стране первого убежища.

Правовая основа режима международной защиты беженцев была создана государствами. В течение многих лет государства подтверждали свои обязательства защищать беженцев, присоединяясь к Конвенции 1951 года о статусе беженцев, которая является основополагающим документом по защите беженцев. Конвенция, которая была разработана государствами, перечисляет права и обязанности беженцев, а также обязательства государств, которые подписали ее. На сентябрь 2001 года 141 государство присоединилось к Конвенции и/или Протоколу к ней. Кроме того, 57 правительств, которые являются членами Исполнительного Комитета УВКБ ООН, помогают в разработке политики в области защиты беженцев и проведении мероприятий по оказанию им помощи.

Защита под угрозой

В то время как в последние пятьдесят лет международное сообщество обычно быстро реагировало на кризисы в мире, порождающие беженцев, в последние годы мы видим появление некоторых тревожных тенденций. Страны, которые когда-то великодушно открывали свои двери беженцам, все больше склоняются к тому, чтобы закрыть их из-за боязни взять на себя бессрочную ответственность, поощрения неконтролируемой миграции и незаконного провоза людей или же из-за опасения поставить под угрозу свою национальную безопасность. Фактические и видимые злоупотребления в системах предоставления убежища, а также неконтролируемые перемещения людей также заставили некоторые страны более настороженно относиться к лицам, ходатайствующим о признании их беженцами, опасаться за то, что имеющиеся ресурсы не используются в достаточной мере ради тех, кто особенно нуждается в помощи. Беженцам отказывали в предоставлении убежища и их высылали из стран убежища. Тех из них, которые добивались до потенциальной страны убежища, часто возвращали обратно или же отсылали без предоставления им права на подачу ходатайства с просьбой о предоставлении убежища.

Беженцы подвергались насилию и запугиванию главным образом из-за того, что их воспринимали как людей, «отличающихся» от людей, среди которых они временно проживали. Между беженцами и местным населением возникала напряженность, когда беженцев рассматривали как конкурентов при распределении природных и экономических ресурсов. Вооруженным боевикам позволяли свободно смешиваться с гражданскими лицами и безнаказанно запугивать тех, кто нашел безопасность в лагерях и поселениях для беженцев. И, во все большей степени, правительства стали задерживать нелегальных мигрантов, включая женщин и детей, многие из которых ищут убежища. Некоторые правительства обращались к такой практике для того, чтобы те беженцы,

которые уже обращались за получением статуса беженца в другой стране, не питали никаких иллюзий получить его от них. Некоторые рассматривают задержание как эффективный способ контроля за нелегально приезжающими людьми независимо от полученного ими статуса убежища на время, в течение которого идет проверка их личности, оценивается степень угрозы национальной безопасности, которую они могут представлять, и тех элементов, на которых основано их прошение о получении статуса беженцев. Считается, что задержание помогает избавиться от тех людей, у которых нет никаких оснований оставаться на территории страны.

Некоторые страны убежища в мире проявляют все большую озабоченность по поводу экономических и социальных затрат на предоставление убежища и частично гармонизируют свои системы определения статуса беженцев для исправления несоответствий, которые вытекают из различного уровня предоставляемых беженцам прав. Некоторые правительства-доноры пытаются сократить расходы по своим собственным системам по приему беженцев и рассмотрению ходатайств о предоставлении статуса беженца и одновременно в течение длительного периода времени оказывают помощь большому числу беженцев в других, менее богатых странах. Развивающиеся же страны утверждают, что бремя предоставления убежища разделяется неравномерно: в то время как они сами дают приют тысячам и иногда миллионам беженцев, более богатые страны ограничивают доступ на свои территории и сокращают объемы помощи странам первого убежища. УВКБ ООН само испытывает финансовые затруднения и было вынуждено сократить свой персонал и программы.

Важная роль парламентариев

В этом сложном мире парламентарии могут сыграть важную, ключевую роль в защите беженцев и в поиске решений их проблем.

Как люди, которые создают общественное мнение и принимают решения, парламентарии могут обратиться к своим избирателям с просьбой проявлять большее уважение к беженцам и поддержать проведение информированного обсуждения вопросов, связанных с защитой беженцев.

Как лица, отвечающие за бюджетные ассигнования, парламентарии могут обеспечить соответствующее и экономически эффективное финансирование как национальных систем по защите беженцев, так и УВКБ ООН, которое является единственным международным агентством, получившим мандат на предоставление защиты беженцам и содействие поиску решений их проблем в долгосрочной перспективе.

Как законодатели, парламентарии могут содействовать присоединению к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года к ней, а также к другим соответствующим международным и региональным соглашениям, которые они еще не ратифицировали. Они могут также разработать и принять национальное законодательство по беженцам, которое бы соответствовало международному праву и стандартам, а также следить за его исполнением. ■

Глава 1

Правовая основа международной системы защиты беженцев

На государствах лежит ответственность за защиту своих граждан. Когда правительства не желают или не могут защитить своих граждан, люди могут страдать в такой степени от серьезных нарушений их прав, что они вынуждены будут покинуть свои родные места и даже свои семьи, чтобы найти убежище в другой стране. Поскольку, по определению, правительства их стран происхождения больше не защищают основные права беженцев, тогда на сцену вступает международное сообщество с целью обеспечения уважения этих основных прав.

После Второй мировой войны Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций создала Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). УВКБ ООН получило мандат на осуществление защиты беженцев и поиск долгосрочных решений их проблем. Управление осуществляет свою деятельность в рамках международного права и стандартов, которые включают в себе *Всеобщую Декларацию прав человека*, четыре *Женевские Конвенции* (1949) по международному гуманитарному праву, а также большое количество международных и региональных договоров и деклараций, являющихся обязательными и необязательными для их участников, в которых рассматриваются конкретные потребности беженцев.

Международные акты и стандарты

➤ Конвенция 1951 года о статусе беженцев

Конвенция 1951 года о статусе беженцев, является основой международного права беженцев. Конвенция о статусе беженцев определяет понятие «беженец» (смотрите вставку ниже) и устанавливает минимальные стандарты по обращению с лицами, которые могут удовлетворять критериям статуса беженца.

Поскольку Конвенция разрабатывалась сразу после Второй мировой войны, ее определение беженца касается лиц, которые находятся вне страны своего происхождения и являются беженцами в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года. Когда в конце 1950-х и начале 1960-х годов отмечались новые кризисы, порождающие беженцев, стало необходимым расширить как временной, так и географический охват Конвенции о статусе беженцев. Таким образом был разработан и принят Протокол к Конвенции.

Кто является беженцем?

По **Конвенции 1951 года, касающейся статуса беженцев**, беженцем является лицо, которое:

- ❑ имеет вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования из-за своей:
 - *расы*
 - *вероисповедания*
 - *гражданства*
 - *принадлежности к определенной социальной группе или*
 - *политических убеждений*
- ❑ Находится вне страны своей гражданской принадлежности и
- ❑ Не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений.

Конвенция Организации африканского единства (ОАЕ) по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке — региональный договор, принятый в 1969 году — внесла дополнение в определение понятия «беженец», данное в Конвенции 1951 года, и включила одно более объективное положение, а именно:

- ❑ Любое лицо, вынужденное покинуть свою страну вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-то части страны или во всей стране его происхождения или гражданской принадлежности.

В 1984 году на своем Коллоквиуме представителей правительств стран Латинской Америки и известные юристы приняли **Картахенскую Декларацию**. Как и Конвенция ОАЕ, эта Декларация добавляет одно более объективное положение к определению понятия «беженец» в Конвенции 1951 года:

- ❑ Лица, которые бегут из своих стран «поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка». ■

Смотрите также Главу 4,

Имеют ли они право на статус беженца: несколько конкретных дел.

➤ **Протокол 1967 года, касающийся статуса беженцев**

Протокол 1967 года, касающийся статуса беженцев, является отдельным документом, хотя он и составляет с Конвенцией 1951 года одно целое. Протокол снимает временные и географические ограничения, содержащиеся в определении понятия «беженец» в Конвенции 1951 года.

Конвенция и Протокол о статусе беженцев рассматривают три основных темы:

- ❑ Основное определение понятия «беженец» вместе с терминами «положения о прекращении статуса беженца» и «положения об исключении».
- ❑ Правовой статус беженцев в их странах убежища, их права и обязанности, включая право на защиту от принудительного возвращения (*refoulement*) на территорию, где их жизнь или свобода будут поставлены под угрозу (смотрите вставку по принудительному возвращению, стр. 14).
- ❑ Обязанности государств, включая сотрудничество с УВКБ ООН в выполнении его функций и оказание ему помощи в выполнении его долга по осуществлению контроля за применением положений Конвенции.

Присоединяясь к Протоколу, государства берут на себя обязательство применять большинство статей Конвенции о статусе беженцев (статьи 2-34) по отношению ко всем лицам, подпадающим под определение беженца, как оно дано в Протоколе. Однако большинство государств предпочло присоединиться и к Конвенции, и к Протоколу. Тем самым государства подтверждают, что оба договора являются ключевыми в международной системе защиты беженцев.

«Конференция призывает все парламенты и правительства осознать свою ответственность за защиту беженцев и принимать жертв политического преследования, как это определено в Конвенции 1951 года о статусе беженцев».

78-я Конференция Межпарламентского Союза, октябрь 1987

«Исполнительный Комитет вновь подтверждает, что Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол 1967 года остаются основой международного режима защиты беженцев».

Заключение № 87(f) Исполнительного Комитета УВКБ ООН, 1999

Ответственность государств-участников Конвенции о статусе беженцев

В качестве общего принципа международного права каждый действующий договор является обязательным для его участников и должен добросовестно ими исполняться. Страны, которые ратифицировали Конвенцию о статусе беженцев, обязаны защищать беженцев на своей территории в соответствии с ее условиями.

Государства-участники Конвенции о статусе беженцев и Протоколу к ней должны применять следующие ее положения:

- ❑ **Сотрудничество с УВКБ ООН** — статья 35 Конвенции и статья II Протокола содержат обязательства государств-участников сотрудничать с УВКБ ООН в выполнении его функций и, в частности, содействовать выполнению его обязанностей по контролю за применением положений этих договоров.
- ❑ **Информация о национальном законодательстве** — Государства-участники Конвенции о статусе беженцев соглашаются сообщать Генеральному Секретарю ООН тексты законов и постановлений, которые они могут принимать в целях обеспечения применения настоящей Конвенции.
- ❑ **Освобождение от взаимности** — Когда в соответствии с законом страны предоставление какого-либо права иностранному гражданину зависит от предоставления такого же права страной его гражданской принадлежности (взаимность), такое положение не должно применяться в отношении беженцев. Понятие «взаимность» не применяется в отношении к беженцам, поскольку они не пользуются защитой страны своей национальной принадлежности. ■

➤ **Государства-участники Конвенции 1951 года^{*}, касающейся статуса беженцев и/или Протокола 1967 года**

144 государства на январь 2003 года (* Конвенция вступила в силу 22 апреля 1954 года)

Австралия	Джибути	Марокко	США
Австрия	Доминика	Мексика	Сьера-Леоне
Азербайджан	Доминиканская Республика	Мозамбик	Таджикистан
Албания	Египет	Молдова	Танзания
Алжир	Ангولا	Монако	Того
Антигуа и Барбуда	Зимбабве	Намибия	Тринидад и Тобаго
Аргентина	Израиль	Нигер	Тувалу
Армения	Иран (Исламская Республика)	Нигерия	Тунис
Багамские Острова	Ирландия	Нидерланды	Туркменистан
Беларусь	Исландия	Никарагуа	Турция
Белиз	Испания	Новая Зеландия	Уганда
Бельгия	Италия	Норвегия	Украина
Бенин	Йемен	Панама	Уругвай
Болгария	Кабо-Верде	Папуа-Новая Гвинея	Фиджи
Боливия	Казахстан	Парагвай	Филиппины
Босния и Герцеговина	Камбоджа	Перу	Финляндия
Ботсвана	Камерун	Польша	Франция
Бразилия	Канада	Португалия	Хорватия
Буркина-Фасо	Кения	Республика Корея	Центрально-африканская Республика
Бурунди	Кипр	Россия	Чад
Бывшая югославская Республика Македония	Китай	Руанда	Чешская Республика
Ватикан	Колумбия	Румыния	Чили
Великобритания	Конго	Сальвадор	Швейцария
Венгрия	Конго, Дем. Республика	Самоа	Швеция
Венесуэла	Коста-Рика	Сан-Томе и Принсипи	Эквадор
Габон	Кот-д'Ивуар	Свaziленд	Экваториальная Гвинея
Гаити	Кыргызстан	Сейшельские О-ва	Эфиопия
Гамбия	Латвия	Сенегал	Югославия
Гана	Лесото	Сент-Винсент и Гренадины	Южная Африка
Гватемала	Либерия	Сент-Китс и Невис	Ямайка
Гвинея	Литва	Словакия	Япония ■
Гвинея-Бисау	Лихтенштейн	Словения	
Германия	Люксембург	Соломоновы О-ва	
Гондурас	Мавритания	Сомали	
Греция	Мадагаскар	Судан	
Грузия	Македония	Суринам	
Дания	Малави		
	Мали		
	Мальта		

«Исполнительный Комитет призывает государства и УВКБ ООН продолжать выступать, где это возможно, с региональными инициативами по защите беженцев, и долгосрочным решениям а также, обеспечивать полное соответствие разрабатываемых региональных стандартов общепринятым стандартам защиты и конкретным региональным условиям и потребностям в защите».

Заключение № 81 (к) Исполнительного Комитета УВКБ ООН, 1997

Региональные законы и стандарты

➤ Конвенция 1969 года Организации Африканского Единства (ОАЕ) по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке

Конфликты, которые сопровождали окончание колониальной эпохи в Африке, вызвали ряд крупномасштабных передвижений беженцев. Эти передвижения населения подтолкнули к разработке и принятию не только Протокола 1967 года о статусе беженцев, но и Конвенции 1969 года Организации Африканского Единства по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке. Отмечая, что Конвенция 1951 года о статусе беженцев «представляет собой основной и универсальный документ, определяющий статус беженцев», Конвенция ОАЕ является на настоящий момент единственным правовым региональным документом по беженцам, обязательным для его участников.

Возможно, наиболее важной частью Конвенции ОАЕ является определение в ней беженца (смотрите вставку на странице 9).

Конвенция ОАЕ использует определение понятия «беженец», данное в Конвенции 1951 года, но включает более объективное положение: любое лицо, вынужденное покинуть свою страну вследствие «внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-то части страны или во всей стране его происхождения или гражданской принадлежности».

Это означает, что лица, спасающиеся от гражданских беспорядков и войны, имеют право обращаться за статусом беженца в государствах, которые являются участниками этой Конвенции, независимо от наличия у них вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования.

Государства-участники Конвенции ОАЕ по беженцам

*По состоянию на апрель 2002 года
(вступила в силу 29 июня 1974 года)*

Алжир, Ангола, Бенин, Ботсвана, Буркина-Фасо, Бурунди, Габон, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Египет, Замбия, Зимбабве, Каро-Верде, Камерун, Кения, Конго, Кот-д'Ивуар, Лесото, Либерия, Ливия, Маврикий, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Марокко, Мозамбик, Нигер, Нигерия, Руанда, Свазиленд, Сейшелы, Сенегал, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Танзания, Того, Тунис, Уганда, Центральная Африканская Республика (ЦАР), Чад, Экваториальная Гвинея, Эфиопия, Южная Африка. ■

➤ Картахенская Декларация

В 1984 году в Картахене, Колумбия, был проведен colloquium представителей правительств и известных юристов стран Латинской Америки, на

Принцип невысылки (*non-refoulement*)

Право беженца на защиту против принудительного возвращения, или *refoulement*, закреплено в Конвенции 1951 года, касающейся статуса беженцев:

« Договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений»
Статья 33(1).

Высылка также запрещена в прямой форме или путем толкования в Конвенции против пыток и других жестких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания (статья 3), четвертой Женевской Конвенции 1949 года (статья 45, пункт 4), Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 7), Декларации о защите всех лиц от насильственного исчезновения (статья 8) и в Принципах эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней (Принцип 5).

Кроме того, *высылка* запрещена в прямой форме или путем толкования в ряде региональных документов по правам человека, включая Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (статья 3), Американскую Конвенцию о правах человека (статья 22), Конвенцию ОАЕ по беженцам (статья II) и Каирскую Декларацию о защите беженцев и перемещенных лиц в арабском мире (статья 2).

Широко признается, что принцип запрещения *высылки* является частью обычного международного права. Это означает, что государства, которые не являются участниками Конвенции о статусе беженцев, должны уважать принцип *невысылки*.

По Конвенции о статусе беженцев и в соответствии с обычным международным правом государства обязаны уважать принцип *невысылки*. Когда этот принцип нарушается или же есть угроза его нарушения, УВКБ ООН устанавливает контакт с соответствующими властями и, при необходимости, информирует общественность о таком нарушении. В некоторых случаях лица, которые сталкиваются с угрозой *высылки*, могут обратиться за помощью к соответствующим органам по защите прав человека, таких как Комитет против пыток (смотрите ссылку на такие органы по защите прав человека на странице 17). ■

котором обсуждался вопрос международной защиты беженцев в регионе. На этой встрече был принят документ, который стал известен как Картахенская Декларация. В Декларации содержится рекомендация, чтобы определение беженца, используемое во всех странах региона, включало в себе определение беженца по Конвенции 1951 года о статусе беженцев и лиц, которые бежали из своих стран «поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка».

Хотя Картахенская Декларация не является обязательной с правовой точки зрения для государств, подписавших ее, большинство стран Латинской Америки применяют данное в ней определение понятия «беженец» в своей практике; некоторые из них включили это определение в свое национальное законодательство. Декларация была одобрена Организацией американских государств (ОАГ), Генеральной Ассамблеей ООН и консультативным Исполнительным Комитетом УВКБ ООН.

Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН: Декларация 1967 года о территориальном убежище

В 1967 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о территориальном убежище. Декларация вновь повторяет, что предоставление убежища является мирным и гуманитарным актом, который не может рассматриваться никаким другим государством как недружелюбный акт и отмечает, что страна убежища должна сама давать оценку заявлению любого человека с просьбой о предоставлении ему убежища.

Убежище

«Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем».

Всеобщая Декларация прав человека, статья 14(1)

В Конвенции ОАЕ, Картахенской Декларации и Декларации ООН о территориальном убежище признается, что предоставление убежища является гуманитарным и неполитическим актом. Слово «убежище» не определяется в международном праве, но оно стало зонтичным термином для всей системы защиты, предоставляемой странами беженцам на своей территории. Убежище означает, по крайней мере, основную защиту, — т.е., запрещение принудительного возвращения (высылки) беженцев на границы стран, где их жизни или свободе угрожает опасность — на определенный период времени и предоставление возможности беженцам оставаться в принимающей стране до тех пор, пока не будет найдено решение для них вне страны убежища. Во многих странах это означает нечто большее — включение прав, определенных в Конвенции 1951 года, и даже других, более широких прав. ■

Заключения Исполнительного Комитета УВКБ ООН

Исполнительный Комитет УВКБ ООН дает рекомендации Верховному комиссару по исполнению его/ее функций (смотрите Главу 2). Ежегодные заключения, принимаемые Исполнительным Комитетом, составляют часть структуры режима международной защиты беженцев. Они основаны на принципах Конвенции о статусе беженцев, разрабатываются и принимаются на основе консенсуса для решения определенных вопросов защиты. Заключения Исполнительного Комитета представляют собой соглашение, которое достигают более чем 50 стран, проявляющих интерес к судьбе беженцев и имеющих опыт работы по защите беженцев. Эти и другие страны часто ссылаются на заключения Исполнительного Комитета при разработке своих законов и политики.

Права, играющие важную роль в защите беженцев

Большинство из прав, играющих важную роль в защите беженцев, являются также основными правами, закрепленными во *Всеобщей декларации прав человека* 1948 года:

- Право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность
- Право искать убежище и пользоваться им
- Свобода от пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания
- Свобода от рабства или подневольного состояния
- Признание правосубъектности человека перед законом
- Свобода мысли, совести и религии
- Свобода от произвольного ареста и задержания
- Свобода от произвольного вмешательства в личную и семейную жизнь
- Свобода убеждений и их свободное выражение
- Право на получение образования
- Право на участие в культурной жизни общества ■

Смотрите также вставку по невысылке на странице 14

Национальные законы и стандарты

Принятие национального законодательства по беженцам на основе международных стандартов играет ключевую роль в укреплении режима убежища, в повышении эффективности защиты и в обеспечении основы для поиска решений тяжелого положения беженцев. Включение международного права в национальное законодательство представляет особую важность в таких областях, о которых ничего не говорится в Конвенции о статусе беженцев, таких как процедуры определения статуса беженца.

Специальные процедуры ООН по правам человека, доступные беженцам или поддерживающие беженцев:

Комиссия Организации Объединенных Наций по правам человека, в состав которой входят представители 53 стран, разработала различные механизмы по изучению тематических вопросов по правам человека и расследованию положения с правами человека в странах мира. Отличительной чертой этих специальных процедур является то, что они позволяют предпринимать действия независимо от того, является ли какое-либо государство участником международных договоров по правам человека или нет. По всем специальным процедурам предусмотрено, что на ежегодную сессию Комиссии, проводимой в Женеве, представляются результаты исследования соответствующего положения с правами человека. По некоторым из них можно обратиться со срочным призывом на строго гуманитарной основе исправить существующее положение. Что касается беженцев, можно принять во внимание следующее:

Специальные докладчики или специальные органы Комиссии ООН могут обратиться к правительствам стран сделать все возможное для защиты беженцев, лиц, ищущих убежища, или внутренне перемещенных лиц от **нарушения прав** человека или в ответ на утверждения о существовании таких нарушений.

Когда же речь идет о неизбежном **нарушении принципа** non-refoulement, обращение в некоторых случаях к следующим уполномоченным на то лицам может быть особенно необходимым:

- Специальный докладчик ООН по пыткам
- Специальный докладчик ООН по суммарным казням
- Рабочая группа ООН по насильственным исчезновениям

Парламентарии могут применять в своей работе вышеуказанные специальные процедуры и вносить свой вклад в их дальнейшее развитие путем:

- Предоставления информации по соответствующим процедурам о положении беженцев, лиц, ищущих убежища, и внутренне перемещенных лиц
- Обращения с просьбой к соответствующим уполномоченным по темам о личном вмешательстве, когда отдельное лицо или группа лиц должны быть высланы в какую-либо страну в нарушение принципа невысылки или они произвольно задержаны. Следует помнить, что такая ситуация может рассматриваться только страной или уполномоченным органом, имеющим мандат на рассмотрение случаев угрозы нарушения соответствующего права
- Обращения к своим правительствам для принятия мер при получении запроса на предоставление информации или при получении срочного обращения, поданного в соответствии со специальными процедурами. ■

Международное гуманитарное право

Международное гуманитарное право предусматривает, что к жертвам вооруженного конфликта, включая перемещенных лиц, следует относиться с уважением, защищать их от последствий войны и беспристрастно оказывать им помощь. Поскольку многие беженцы оказываются в центре международных или внутренних вооруженных конфликтов, между правом беженцев и гуманитарным правом часто существует тесная связь. *Четвертая Женевская Конвенция о защите гражданского населения во время войны* (1949) содержит статью, которая касается конкретно беженцев и перемещенных лиц (статья 44).

Право беженцев и право прав человека: как они взаимосвязаны?

Международное право беженцев является частью более крупной системы международного права, прав человека и международного гуманитарного права. Право в области прав человека представляет собой широкую основу, внутри которой следует рассматривать положения права беженцев. Международный пакт по гражданским и политическим правам трактуется как запрещение возврата человека к пыткам. Кроме того, почти все его положения применимы к не-гражданам.

Беженцы пользуются правами из двух частично совпадающих систем: права, предоставляемые им как лицам и гарантированные им в соответствии с международными стандартами прав человека и национальным законодательством, и конкретные права, связанные с их статусом беженца.

Два международных договора по правам человека играют особо важную роль в международном праве беженцев:

- *Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания* предусматривает защиту от высылки или принудительного возвращения в ситуациях, когда есть значительный риск быть подвергнутым пыткам. Положение о *невысылке (non-refoulement)* в Конвенции против пыток является абсолютным в отличие от положения о *невысылке* в Конвенции по беженцам, которая требует чтобы защита увязывалась с опасением преследования по признакам расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к особой социальной группе или политических убеждений человека. Кроме того, не может быть никаких исключений из Конвенции против пыток по обязательствам в отношении *невысылки*. В отличие от Конвенции по беженцам, Конвенция против пыток не содержит положения, по которому бы лица, совершившие особенно серьезные преступления, и другие лица не имели бы права на защиту.



- **Конвенция о правах ребенка**, участником которой является почти каждое государство в мире, применяется по отношению во всем детям без какой-либо дискриминации, включая детей беженцев и лиц, ищущих убежища. В Конвенции особо отмечается, что каждый ребенок, ищущий статуса беженца, имеет право на защиту и гуманитарную помощь в соответствии с правами, определенными в этой и других конвенциях, участником которых является государство. ■

Дополнительный Протокол I (1977) предусматривает, что беженцы и лица без гражданства должны получать защиту в соответствии с положениями частей I и III Четвертой Женевской Конвенции.

Но гуманитарное право может защитить беженцев только тогда, когда оно применимо по отношению к ним, то есть во время международных или внутренних вооруженных конфликтов. Если беженец бежит от вооруженного конфликта и находит убежище в другой стране, которая не вовлечена в международный или внутренний вооруженный конфликт, то гуманитарное право к нему не будет применяться. (Более полную информацию о гуманитарном праве можно найти в *Respect for International Humanitarian Law, Handbook for Parliamentarians No.1, 1999*).

Что могут сделать парламенты и парламентарии?

Парламенты и парламентарии играют ключевую роль в обеспечении защиты беженцев на практике и при принятии законов. Важными здесь представляются следующие шаги:

➤ Включение принципа *non-refoulement*

Принцип *non-refoulement* должен быть включен в национальное законодательство. Для этого законы, касающиеся въезда в страну иностранных граждан и требований в отношении пограничного контроля, должны отражать различие между теми, кто ищет убежища, и другими лицами, которые хотят въехать в страну по другим причинам. Может потребоваться пересмотр национального законодательства по иммиграции.

Лица, ищущие убежища, должны получить доступ к справедливой и эффективной процедуре, при которой они могли бы представить свое ходатайство с просьбой о предоставлении убежища.

➤ Расширение определения понятия беженец

Парламенты и парламентарии могут выразить пожелание включить в национальное законодательство расширенное определение понятия «беженец», например, как оно дано в Конвенции ОАЕ и Картахенской Декларации.

Парламентарии могут также рассмотреть положение с внутренне перемещенными лицами в своей стране, если такие есть, чтобы облегчить получение ими защиты и обратить внимание международного сообщества на их тяжелое положение.

➤ **Присоединение к международным договорам** (см. также Главу 6)

Следует оказать поддержку правительству в принятии им мер по присоединению к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу к ней, если оно еще не сделало этого.

Следует также рассмотреть вопрос о присоединении к международным договорам по правам человека, которые касаются защиты беженцев, особенно к *Конвенции против пыток*, *Конвенции о правах ребенка* и к договорам по международному гуманитарному праву.

На региональном уровне, парламентам африканских стран, которые не присоединились к Конвенции ОАЕ, следует рассмотреть вопрос присоединения к ней. Региональные договоры по правам человека в Африке, Европе, Северной и Латинской Америке также содержат стандарты по защите беженцев. Странам этих регионов следует рассмотреть вопрос о своем присоединении к ним.

➤ **Пересмотр оговорок и ограничительных толкований**

Следует периодически проводить проверку обоснованности оговорок и ограничительных толкований.

При отсутствии каких-либо шагов в этом направлении со стороны исполнительной власти члены парламентов могут обратиться с вопросами к правительству или даже представить свой законопроект.

➤ **Применение международных стандартов**

В дополнение к вышеупомянутым договорам, при разработке национальной системы защиты беженцев можно использовать большое число международных стандартов, включая Заключения Исполнительного Комитета УВКБ ООН и руководящие принципы УВКБ ООН по ряду вопросов, связанных с беженцами.

Представительства УВКБ ООН могут помочь парламентариям, предоставляя им информацию по этим стандартам и давая свои комментарии по предлагаемому законодательству.

➤ **Поощрение сотрудничества с УВКБ ООН**

Парламентарии могут обеспечить предоставление их правительством информации УВКБ ООН о числе беженцев и условиях их проживания на территории страны, о применении Конвенции о статусе беженцев, законов, постановлений и декретов в отношении беженцев. Парламентарии могут также просить УВКБ ООН высказать свое мнение по вопросам защиты беженцев, включая предлагаемые и рассматриваемые законопроекты, рассматриваемые судом дела и выработку политики в отношении беженцев.

Так как УВКБ ООН имеет свои представительства почти в 120 странах мира (см. Приложение 3), парламентарии в большинстве стран могут связаться с представительством УВКБ ООН в своих столицах. ■

Глава 2

Роль УВКБ ООН

УВКБ ООН является гуманитарной и неполитической организацией, которая получила мандат Организации Объединенных Наций на предоставление защиты беженцам и оказание им помощи в поиске решений их тяжелого положения. Поскольку проблема перемещения стала еще более острой за последние пятьдесят лет, УВКБ ООН также укрепило свой потенциал по решению этих проблем. Управление Верховного комиссара, созданное в 1950 году, превратилось из сравнительно небольшого специализированного органа, который создавался сроком на три года, в организацию с персоналом более чем 4,000 человек и представительствами почти в 120 странах, с годовым бюджетом в 1 миллиард долларов США. Кроме предоставления правовой защиты УВКБ ООН оказывает сейчас и материальную помощь в основных чрезвычайных ситуациях либо непосредственно, либо через агентства, с которыми оно установило партнерские отношения. За пятьдесят лет со дня своего образования УВКБ ООН предоставило защиту и оказало помощь более чем 50 миллионам людей и дважды получило за свою работу Нобелевскую премию мира.

На международном уровне УВКБ ООН содействует разработке и принятию международных соглашений по беженцам, следит за соблюдением правительствами международного права беженцев. Персонал УВКБ ООН пропагандирует международное право беженцев среди всех лиц, которые занимаются вопросами защиты беженцев, включая пограничные войска, журналистов, неправительственные организации (НПО), юристов, судей и высокопоставленных государственных служащих.

На местном уровне персонал УВКБ ООН принимает различные меры по защите беженцев, включая оказание помощи в чрезвычайных ситуациях; перенос лагерей беженцев подальше от пограничных районов в целях повышения безопасности беженцев; предоставление женщинам-беженкам возможности влиять на распределение продовольствия и оказание социальных услуг; воссоединение разделенных семей; предоставление беженцам информации о положении дел у них на родине с тем, чтобы они могли принять обоснованное решение о возвращении в страну своего происхождения; документирование потребности беженцев переселиться во вторую страну убежища; посещение центров для задержанных лиц; и предоставление рекомендаций правительствам по разработке политики и законов о беженцах и проведению практической работы с ними.

УВКБ ООН ищет долгосрочные решения тяжелого положения беженцев, помогая им репатриироваться к себе на родину, если этому благоприятствуют создавшиеся там условия, интегрироваться в странах убежища или же переселиться в другие страны убежища.

Мандат УВКБ ООН

Конвенция о статусе беженцев и Протокол к ней предоставляют государствам, подписавшим их, правовую основу для защиты беженцев. Со своей стороны, УВКБ ООН получило мандат на предоставление международной защиты беженцам и поиск долгосрочных решений их проблем, используя для этого Устав, принятый Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 1950 года.

Устав УВКБ ООН определяет функции Верховного комиссара, включая его/ее полномочия по защите беженцев, как они сформулированы схожим образом, хотя и несколько иначе, в Конвенции о статусе беженцев. За прошедшие годы Генеральная Ассамблея расширила сферу компетенции УВКБ ООН, и сейчас оно предоставляет защиту различным группам людей, которые не подпадают под действие положений Конвенции и Протокола. Некоторые из этих людей известны как мандатные беженцы; другие являются «возвращенцами», лицами без гражданства и, в некоторых ситуациях, внутренне перемещенными лицами.

Таким образом, мандат УВКБ ООН сейчас в значительной степени шире по сравнению с обязательствами, взятыми на себя государствами, подписавшими Конвенцию и Протокол. Одна из проблем, с которой сегодня сталкиваются беженцы и страны, предоставляющие убежище, состоит в ликвидации «разрыва в защите», который наблюдается в таких ситуациях, когда УВКБ ООН пытается защитить лиц, в отношении которых государства, на территории которых они находятся, не признают никакой ответственности по отношению к ним по какому-либо из документов по беженцам.

Сравнение Устава УВКБ ООН и Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года

Устав является конституцией УВКБ ООН. Он определяет функции и компетенцию Верховного комиссара и включает определение лиц, от имени которых может действовать Верховный комиссар. Список таких лиц был расширен в различных резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН.

Конвенция 1951 года о статусе беженцев является международным договором, обязательным для подписавших его государств. Она определяет права и обязанности лиц, которые признаны беженцами в соответствии с определением, содержащимся в Конвенции.

Мандатные беженцы являются лицами, которых УВКБ ООН рассматривает в качестве беженцев в соответствии со своим Уставом или же по более широкому мандату, полученному от Генеральной Ассамблеи ООН. Определение УВКБ ООН статуса беженца не зависит от того, является ли страна убежища участником Конвенции 1951 года о статусе беженцев или Протокола к ней.

Конвенционные беженцы являются лицами, признанными беженцами властями государств, которые присоединились к Конвенции и/или Протоколу. В этом качестве они имеют основания требовать те права и льготы, которые эти государства согласились предоставлять беженцам. ■

Лица, подпадающие под компетенцию УВКБ ООН

«Лица, подпадающие под компетенцию УВКБ ООН» являются лицами, потребность которых в защите и помощи лежит в сфере интересов УВКБ ООН. В эту группу входят:

- ❑ Беженцы по Конвенции о статусе беженцев
- ❑ Лица, спасающиеся от конфликтов или серьезных нарушений общественного порядка (например, беженцы по определению, данному в Конвенции ОАЕ и Картахенской Декларации)
- ❑ Возвращенцы (например, бывшие беженцы)
- ❑ Лица без гражданства
- ❑ Внутренне перемещенные лица (в некоторых ситуациях)

Полномочия УВКБ ООН действовать от имени вышеупомянутых лиц определены в Конвенции 1951 года и Конвенции ОАЕ, Картахенской декларации или же в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН.

Особый случай с палестинцами

Ближневосточное Агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) было создано в 1948 году для оказания помощи тем палестинцам, которые были вынуждены покинуть свои родные места после образования государства Израиль. Это агентство, которое функционирует в Иордании, Ливане, Сирии, секторе Газа и на Западном берегу реки Иордан, зарегистрировало почти 3 миллиона палестинцев.

Ближневосточное агентство признает палестинскими беженцами тех людей и членов их семей, которые прожили в Палестине два года до начала военных действий в 1948 году и которые покинули свои дома и потеряли средства к существованию вследствие указанного конфликта. Ближневосточное агентство не получало мандата на защиту палестинских беженцев; подразумевалось, что защиту беженцев возьмут на себя страны, на территории которых они нашли убежище. Кроме того, поскольку они уже находились под эгидой одного из учреждений ООН, палестинцы, которых регистрировало Ближневосточное агентство, были исключены из сферы действия мандата УВКБ ООН, предоставленного ему в 1950 году. Однако палестинцы, находящиеся вне территории действия Агентства, подпадают под действие мандата УВКБ ООН.

Правовое положение палестинцев меняется в соответствии как с датой их переселения или переселения их родителей, дедушек и бабушек, так и местом их проживания на настоящий момент. Около 850,000 палестинцев и их потомков, которые остались в новом государстве Израиль после 1948 года, имеют сейчас израильское гражданство. Неизвестное число палестинцев приобрело также гражданство стран вне Ближнего Востока. Из всех арабских стран, которые приютили и разместили палестинских беженцев, только Иордания предоставила большинству из них свое гражданство. Статус остальных остается двусмысленным, и многие палестинцы оказались в безысходном положении. ■

Лица без гражданства

Лицом без гражданства является лицо, которое не рассматривается гражданином какой-либо страны по ее действующему законодательству. Он или она не обязательно должны быть беженцами. Во всем мире есть миллионы лиц без гражданства.

В 1966 году Генеральная Ассамблея ООН призвала УВКБ ООН оказать содействие присоединению стран к двум международным конвенциям по безгражданству и предоставить их правительствам техническую и правовую помощь при разработке их законодательства о гражданстве. Таким образом, УВКБ ООН работает с правительствами по разработке национального законодательства, помогает координировать создаваемые правовые системы, оказывает помощь и дает консультации по отдельным или групповым случаям безгражданства и помогает вести переговоры по заключению договоров, связанных с состоянием безгражданства.

Работа УВКБ ООН с лицами без гражданства основана на прочных связях между понятиями «безгражданство» и «перемещение». Например:

- ❑ Перемещение может вызывать состояние безгражданства (когда, например, за перемещением человека следует или оно сопровождается перекраиванием территориальных границ).
- ❑ Перемещение может быть следствием состояния безгражданства (когда население без гражданства и национальных прав вынуждено покинуть места своего постоянного жительства).
- ❑ Состояние безгражданства может быть препятствием на пути разрешения проблем беженцев когда, например, страны отказываются вновь принять бывших беженцев по причине отсутствия у них гражданства).

Государства должны решить проблему безгражданства. Правительства должны предпринять шаги, предотвращающие лишение или отказ от предоставления гражданства целым слоям населения, которые могут показать, что у них есть действительные и прочные связи с данной страной и которые останутся без гражданства, если данное государство не предпримет соответствующих действий.

« Исполнительный Комитет вновь подтверждает важность права на гражданство и призывает государства принимать все необходимые меры по предупреждению или сокращению ситуаций безгражданства, в том числе посредством внутреннего законодательства и надлежащего присоединения к Конвенции 1954 года о статусе апатридов и Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства».

Заключение № 85(м) Исполнительного Комитета УВКБ ООН, 1998

Две основные международные Конвенции по безгражданству

Проблема безгражданства существует в определенных частях мира и она особенно остро стоит в случае детей от родителей смешанного брака или детей, которые родились не в стране происхождения своих родителей, поскольку они не всегда могут обязательно получить гражданство того государства, в котором они родились. Как и беженцев, лиц без гражданства могут вынуждать покинуть страну из-за того, что они не могут получить соответствующую защиту. В 1994 году Исполнительный Комитет УВКБ ООН призвал УВКБ ООН усилить работу по решению вопроса о безгражданстве, оказывая в том числе и содействие странам в присоединении к Конвенциям 1954 и 1961 годов по безгражданству, проводить подготовку специалистов и систематически собирать информацию по этой важной проблеме. Ведущееся в настоящее время исследование проблемы показывает, что миллионы людей в мире могут быть лицами без гражданства.

Конвенция 1954 года о статусе апатридов помогает регулировать и повышать статус лиц без гражданства, помогает гарантировать лицам без гражданства пользование основными правами и свободами без дискриминации.

Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства определяет пути того, как лица, которые иначе были бы без гражданства, могут получить или сохранить гражданство благодаря установленной связи с каким-либо государством вследствие своего рождения или происхождения. В Конвенции рассматриваются такие вопросы как предоставление гражданства, утрата или отказ от гражданства, лишение гражданства и перенос территориальных границ. Подчеркивается также и вопрос сохранения уже полученного гражданства.

Присоединение к Конвенции 1954 года дает лицам без гражданства многие из тех прав, которые необходимы им для ведения нормальной жизни. Присоединение к Конвенции 1961 года помогает решить многие проблемы, которые связаны с безгражданством. Она также служит ориентиром для национального законодательства.

Гражданство — это статус, который предоставляет человеку другие права. Конвенция 1961 года по сокращению безгражданства отмечает, что лицо не может быть лишено гражданства по признаку его расы, этнического происхождения, вероисповедания или политических убеждений; определяет меры по предотвращению утраты гражданства из-за переноса территориальных границ; устанавливает правила предоставления гражданства лицам, которые родились в какой-либо стране и могли бы остаться без гражданства. Конвенция предусматривает, что жалобы и претензии по Конвенции будут рассматриваться каким-либо органом ООН. Такой орган никогда не был создан, но Генеральная Ассамблея ООН (резолюция 3274 XXIX) возложила исполнение функций этого органа на УВКБ ООН.



По состоянию на сентябрь 2001 года Конвенцию 1954 года (она вступила в силу 6 июня 1960 года) подписали следующие государства: Австралия, Азербайджан, Алжир, Антигуа и Барбуда, Аргентина, Армения, Барбадос, Бельгия, Боливия, Босния и Герцеговина, Ботсвана, Бразилия, Бывшая Югославская Республика Македония, Гватемала, Гвинея, Германия, Греция, Дания, Замбия, Зимбабве, Израиль, Ирландия, Испания, Италия, Кирибати, Коста-Рика, Латвия, Лесото, Либерия, Ливийская Арабская Джамахирия, Литва, Люксембург, Мадагаскар, Мексика, Нидерланды, Норвегия, Республика Корея, Свазиленд, Сент-Винсент и Гренадин, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Тринидад и Тобаго, Тунис, Чад, Уганда, Фиджи, Финляндия, Франция, Хорватия, Швейцария, Швеция, Эквадор, Югославия.

По состоянию на сентябрь 2001 года Конвенцию 1961 года (вступила в силу 13 декабря 1975 года) подписали следующие страны: Австралия, Австрия, Азербайджан, Армения, Боливия, Босния и Герцеговина, Гватемала, Германия, Дания, Ирландия, Канада, Кирибати, Коста-Рика, Латвия, Ливийская Арабская Джамахирия, Нигер, Нидерланды, Норвегия, Свазиленд, Словакия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Тунис, Чад, Швеция. ■

Лица, перемещенные внутри страны

Считается, что в мире в пределах границ своих собственных стран проживают 20-25 миллионов лиц, перемещенных внутри страны. Это люди, которые покинули свои дома, часто во время гражданской войны, но не искали убежища в других странах. В общем, внутренне перемещенные лица нуждаются в защите почти в равной мере, как и беженцы, но поскольку они не пересекли национальную границу, они не подпадают под действие Конвенции 1951 года о статусе беженцев или Устава УВКБ ООН.

«Лица, перемещенные внутри страны — это лица или группы лиц, которые были вынуждены или обязаны бежать или покинуть свои дома или места обычного местожительства, в частности, в результате вооруженного конфликта или чтобы избежать его последствий, всеобщего насилия, нарушения прав человека или техногенных катастроф, и которые не пересекли международно-признанную границу своего государства».

Руководящие принципы ООН по лицам, перемещенным внутри страны, параграф 2

По мере того как все большее число людей лишается крова и средств к суще-

ствованию, подвергается опасности и угрозе смерти, озабоченность международного сообщества в отношении судьбы лиц, перемещенных внутри страны, приобрела в последние годы особое значение. Тем не менее, нет ни одного международного агентства и ни одного международного договора по вопросам вынужденного перемещения внутри страны. И, как следствие этого, реакция международного сообщества на вынужденное перемещение людей носила избирательный

и, во многих случаях, неадекватный характер. Большое число лиц, перемещенных внутри страны, вообще не получает никакой гуманитарной помощи или защиты. Сейчас международное сообщество исследует пути предоставления более устойчивой и всесторонней защиты и помощи этой группе людей.

УВКБ ООН включило лиц, перемещенных внутри страны, в сферу своей компетенции, потому что причины и последствия их вынужденного бегства часто связаны с теми, которые имеются и у беженцев. В соответствии с гуманитарным мандатом и последующими резолюциями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций деятельность УВКБ ООН может приобрести такие формы, как:

- Отстаивание интересов лиц, перемещенных внутри страны
- Мобилизация поддержки лиц, перемещенных внутри страны
- Укрепление организационного потенциала для решения их проблем
- Ведущая роль в предоставлении защиты и оказанию им помощи в некоторых ситуациях

УВКБ ООН периодически занимается вопросами лиц, перемещенных внутри страны, с начала 70-х годов, когда Генеральная Ассамблея ООН или Генеральный Секретарь ООН призывали Управление участвовать в гуманитарных акциях ООН, в проведении которых УВКБ ООН имеет необходимый опыт и компетенцию. Но в последние годы значительно возросли масштаб и объем операций, проводимых УВКБ ООН от имени лиц, перемещенных внутри страны. На момент написания этого Руководства УВКБ ООН предоставляет защиту и помощь примерно 5,2 миллиону лиц, перемещенных внутри страны, во всем мире.

Руководящие принципы по перемещению внутри страны

УВКБ ООН выступает защитником интересов лиц, перемещенных внутри страны, на основе *Руководящих принципов по перемещению внутри страны*. Эти Руководящие принципы, которые объединяют многие из самых важных международных принципов защиты, применяемых в отношении лиц, перемещенных внутри страны, были представлены Комиссии ООН по правам человека в апреле 1998 года. Принципы соответствуют гуманитарному праву и правам человека и отражают их; они используют соответствующие элементы права беженцев. Принципы рассматривают все этапы перемещения внутри страны. Они могут служить руководством для государств, других органов власти, межправительственных и неправительственных организаций при рассмотрении вопросов переселения внутри страны.

В своем Заключении № 87 (t), принятом в 1999 году, Исполнительный Комитет УВКБ ООН вновь заявляет о важности *Руководящих принципов* и о своей поддержке той работы, которую УВКБ ООН проводит с лицами, перемещенными внутри страны, на основе критериев, определенных Генеральной Ассамблеей ООН.

Руководящие принципы можно получить через ООН. Полный текст документа можно получить на Web-сайте ООН по координации гуманитарной деятельности (ОСНА) — www.reliefweb.int, щелкните мышью на ОСНА On-line, щелкните мышью на Publications. ■

УВКБ ООН имеет дело с лицами, перемещенными внутри страны, только при удовлетворении определенных критериев, установленных Генеральной Ассамблеей ООН в 1993 году. УВКБ ООН должна получить для этого:

- ❑ Запрос или полномочия Генеральной Ассамблеи или какого-нибудь другого главного компетентного органа ООН
- ❑ Согласие заинтересованного государства и, по возможности, других участников конфликта
- ❑ Доступ к населению, пострадавшему в результате конфликта
- ❑ Соответствующую безопасность для персонала УВКБ ООН и задействованных партнеров
- ❑ Ясно определенную степень ответственности и отчетности вместе с полномочиями вмешиваться непосредственно в дела защиты лиц, перемещенных внутри страны
- ❑ Соответствующие ресурсы и потенциал

Стратегия УВКБ ООН ориентирована на поиск решений. Управление Верховного комиссара будет уделять первоочередное внимание участию в таких ситуациях, когда уже принимается или планируется принять политическое решение. УВКБ ООН работает в тесном сотрудничестве с Координатором ООН по оказанию чрезвычайной помощи и другими соответствующими организациями для достижения единого понимания каждым своей роли и ответственности при оказании помощи лицам, перемещенным внутри страны.

➤ **Оценки численности лиц, перемещенных внутри страны, попадающих под компетенцию УВКБ ООН в 2000 году** (по состоянию на 31 декабря 2000 года)

<i>Регион</i>	<i>ВПЛ</i>	<i>Возвратившиеся ВПЛ</i>
Восточная Европа	1,343,282	70,284
Юго-Восточная Европа	819,886	74,841
Юго-Западная Азия	758,625	0
Южная Азия	706,514	0
Южная Америка	525,000	0
Восточная Африка и Африканский Рог	384,834	0
Южная Африка	257,508	0
Западная и Центральная Африка	86,539	213,361
Великие Озера (Африка)	59,000	0
Центральная Азия	0	5,569
Восточная Азия / Тихий Океан	0	5,000
Всего	4,941,188	369,055

Возвратившиеся ВПЛ: внутренне перемещенные лица, возвратившиеся в места своего происхождения в течение двух последние лет.

Данные цифры необязательно представляют общее число ВПЛ в странах данных регионов.

Международный Комитет Красного Креста и лица, перемещенные внутри страны

В любом случае, когда лица, перемещенные внутри страны, подвергаются насилию в результате конфликтов или волнений, Международный комитет Красного Креста будет считать своим долгом принять активное участие в оказании помощи в соответствии со своим мандатом и возможностями и в таком объеме, в котором ему позволяют действовать соответствующие органы власти и условия безопасности. В географическом плане такое участие может выходить за пределы зоны ведения активных военных действий, так что МККК решает вопросы предоставления защиты лицам, перемещенным внутри страны, и фактически другим гражданам независимо от того, в какой части страны они могут находиться.

Критерием участия МККК является его присутствие и активное участие, в первую очередь, в конкретных ситуациях. Как нейтральный посредник в случае вооруженного конфликта или беспорядков, МККК делает все возможное, чтобы предоставить защиту и помощь жертвам международных и внутренних вооруженных конфликтов, внутренних беспорядков и напряженности. В таких ситуациях МККК уделяет первоочередное внимание тем, кто особенно нуждается в помощи, в соответствии с принципом беспристрастности. В этом отношении МККК рассматривает каждое лицо, перемещенное внутри страны, прежде всего как гражданское лицо, которое, будучи таковым, получает защиту по международному гуманитарному праву.

Очень часто лица, перемещенные внутри страны, страдают от страшных лишений, что ставит под вопрос их выживание, и очень часто они подвергаются большой опасности, как во время перемещения, так и в течение временного проживания на новом месте. Поэтому и число погибающих среди лиц, перемещенных внутри страны, часто бывает значительным, особенно среди физически ослабленных лиц, таких как дети, пожилые люди или беременные женщины. Трудности и лишения, которые испытывают те, кто остался на месте, или которые испытывают местные сообщества, усложняют проблему.

С учетом опасного положения, в котором находятся лица, перемещенные внутри страны, страдающие от военных конфликтов — а они составляют одну из главных категорий перемещенных лиц и во многих случаях находятся в обстановке наиболее опасной для жизни — они часто становятся главной группой населения, на которую направлена деятельность МККК.

Хотя по ряду причин статистические данные по лицам, перемещенным внутри страны, остаются приблизительными, МККК считает, что в 1999 году он оказал помощь почти пяти миллионам человек, среди которых большую часть составляли лица, перемещенные внутри страны. Тридцать одна страна разрабатывала на 2000 год программы, направленные на защиту и оказание помощи лицам, перемещенным внутри страны. ■

Смотрите Web-caйm МККК - www.icrc.org

Помощь

Помощь предоставляется для удовлетворения физических и материальных потребностей лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН. Она может включать продукты питания, медикаменты, одежду, кров, семена и сельскохозяйственный инструмент, социальные услуги, услуги психологов, создание или восстановление инфраструктуры, например школ и дорог. «Гуманитарная помощь» относится к помощи, предоставляемой гуманитарными организациями в гуманитарных целях, то есть в неополитических, некоммерческих и невоенных целях. В практике работы УВКБ ООН оказываемая помощь поддерживает и дополняет защиту.

Когда большое число беженцев прибывает в течение короткого периода времени, важно быстро доставить продукты питания, палатки, медикаменты и другие предметы первой необходимости. Материальная и техническая помощь может быть оказана страной убежища, соседней страной или другими странами-донорами. С целью быстрого реагирования на чрезвычайные обстоятельства, УВКБ ООН держит на складах в ряде мест в мире соответствующие запасы.

«Конференция призывает государства, всех участников вооруженных конфликтов, органы ООН и другие организации в срочном порядке обратить внимание на предоставление защиты и помощи наиболее уязвимым группам беженцев и лиц, перемещенных внутри страны, особенно женщинам и детям, которые могут подвергаться сексуальному насилию, грубому обращению или эксплуатации и подвергаться риску вооруженных конфликтов, включая насильственный призыв детей на военную службу».

103-я Конференция Межпарламентского Союза, май 2000

При проведении в последнее время операций по оказанию помощи беженцам для доставки гуманитарной помощи необходимо было использовать технический потенциал вооруженных сил некоторых стран-доноров. Подобная практика используется только в случае крупномасштабных чрезвычайных ситуаций и только в крайнем случае.

Из-за своих масштабов и расходов операции по оказанию экстренной помощи требуют дополнительных средств и они не проводятся за счет средств, которые могли бы быть предоставлены в распоряжение УВКБ ООН.

Хотя использование вооруженных сил для доставки гуманитарной помощи спасло, вне всякого сомнения, жизнь многих людей, оно также подняло вопросы об отношениях между гуманитарными организациями и военными.

УВКБ ООН считает, что операции по доставке гуманитарной помощи должны оставаться гражданскими по своему характеру.

Необходимо уважать принципы беспристрастности и независимости от политических соображений.

Как защита и помощь могут дополнять друг друга

В момент своего образования УВКБ ООН действовало главным образом в Европе, где материальная помощь обычно предоставлялась странами, предоставившими убежище беженцам. Позже, по мере появления в развивающихся странах многих проблем с беженцами, УВКБ ООН, при поддержке международного сообщества, было призвано оказывать материальную помощь и защиту беженцам и в этих странах.

«Конференция призывает правительства и парламенты рассмотреть меры по гарантированию безопасности перемещенных лиц, включая лиц, перемещенных внутри страны, и их собственности во время и после репатриации».

99-я Конференция Межпарламентского Союза, апрель 1998

На практике оказываемые защита и помощь часто взаимосвязаны. Палатки, поставленные на скорую руку из голубого пластического материала УВКБ ООН, стали легко распознаваемыми символами защиты в условиях чрезвычайных ситуаций от Балкан до Центральной Африки и Восточного Тимора. Хотя мандатом УВКБ ООН остается предоставление защиты беженцам, оказание помощи часто помогает странам принимать беженцев, поскольку это снимает с них некоторые финансовые расходы по их устройству. Беженцы нуждаются в эффективной правовой защите, но они должны также быть в состоянии удовлетворять свои основные потребности в крыше над головой, еде, воде, средствах личной гигиены и медицинском обслуживании. УВКБ ООН координирует выделение и доставку таких предметов и разработало конкретные проекты для женщин, детей и престарелых людей, которые обычно составляют до 80 процентов всех беженцев.

Понимая, что между чрезвычайной помощью и долгосрочной помощью, предоставляемой другими агентствами, существует определенный разрыв, УВКБ ООН разработало концепцию Проектов быстрого воздействия. Эти проекты по оказанию помощи, которые были впервые осуществлены в Центральной Африке и позже в других частях мира, направлены на восстановление или ремонт основной инфраструктуры — школ и клиник, дорог, мостов и колодцев. Как видно из названия проектов, они направлены на скорейшее возрождение у беженцев чувства нормальной жизни после кризиса их перемещения.

Деятельность УВКБ ООН в мире

➤ Представительства УВКБ ООН на местах: Ближе к беженцам

Быстрый взгляд на карту очагов конфликтов и напряженности в мире облегчает нам поиск представительств УВКБ ООН на местах (смотрите список представительств УВКБ ООН в Приложении 3). Персонал УВКБ ООН и их партнеры по выполнению проектов работают вместе с беженцами в некоторых наиболее опасных, опустошенных и удаленных местах в мире. Все чаще они работают в районах вооруженных конфликтов или в местах, где почти нет эффективной государственной власти. Международное

присутствие в опасных районах само по себе является формой защиты, так как оно может означать действенное средство в борьбе со злоупотреблениями. Около 85 процентов персонала УВКБ ООН, который насчитывает более 4,000 человек, работают за пределами его штаб-квартиры в Женеве. В случае крупномасштабной чрезвычайной ситуации с беженцами персонал УВКБ ООН может быть задействован в течение 72 часов; на такой случай подписаны соглашения и с партнерскими агентствами по быстрому использованию их собственного персонала.

➤ Столицы: ближе к тем, кто принимает решения

Осуществляя контроль за исполнением Конвенции о статусе беженцев, что входит в его обязанности, УВКБ ООН имеет свои представительства в столицах многих стран. УВКБ ООН поддерживает связь в основном с министерствами иностранных дел. Однако, поскольку вопросы защиты беженцев касаются и многих других учреждений, УВКБ ООН часто сотрудничает с министерствами или управлениями, которые занимаются вопросами внутренних дел, учреждениями юстиции и иммиграции, организациями по защите прав человека, полицией и военными.

УВКБ ООН также сотрудничает с парламентариями, передавая на рассмотрение парламентских комитетов различные материалы по вопросам законодательства о беженцах. Осуществляя контроль за предлагаемым законом, УВКБ ООН может работать с парламентариями и добиваться того, чтобы принимаемый закон соответствовал международному праву беженцев и международным стандартам. Парламентарии могут обращаться к УВКБ ООН за разъяснением конкретных ситуаций с беженцами в их собственной стране или по другим интересующим их вопросам.

Из-за ограниченных средств УВКБ ООН не имеет своих представительств в каждой столице. Тем не менее, у каждой страны есть поблизости представительство УВКБ ООН; часто УВКБ ООН выступает за региональный подход к решению вопросов беженцев.

Органы управления

➤ Генеральная Ассамблея ООН

Генеральная Ассамблея ООН избирает Верховного комиссара по представлению Генерального Секретаря обычно сроком на пять лет. Верховный комиссар отчитывается за свою работу перед Генеральной Ассамблеей ООН через Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС).

➤ Верховный комиссар

В настоящее время Верховным комиссаром является г-н Рууд Любберс, который был избран на этот пост Генеральной Ассамблеей в октябре 2000 года. Г-н Любберс является ученым и бывшим государственным деятелем Нидерландов, он был премьер-министром этой страны с 1982 по 1994 годы.

➤ **Исполнительный Комитет**

Исполнительный Комитет УВКБ ООН, в который входят представители стран-членов ООН, был образован ЭКОСОС в 1958 году по просьбе Генеральной Ассамблеи ООН. Главными задачами Исполнительного Комитета являются утверждение программ по оказанию помощи, которые представляет Верховный комиссар; предоставление рекомендаций Верховному комиссару по исполнению его/ее уставных функций, особенно в области международной защиты, и проверка всей финансовой и административной деятельности Управления. Члены Исполнительного Комитета избираются ЭКОСОС. Исполнительный Комитет проводит свои ежегодные заседания в течение недели в октябре, в Женеве; заседания постоянного комитета проводятся до пяти раз в год.

Партнерские отношения УВКБ ООН с государствами

➤ **Исполнительные и административные органы**

Правительства сотрудничают с УВКБ ООН, предоставляя беженцам убежище и разрешая им оставаться на своей территории. Многие правительства также помогают беженцам устроиться в своих странах, предоставляя им для этого финансовую помощь.

УВКБ ООН сотрудничает с правительствами, оказывая им помощь в разделении ответственности за защиту беженцев, и поддерживает правительства в разрешении причин, порождающих потоки беженцев. Когда внутренние конфликты порождают проблемы с беженцами в международном масштабе, все страны, особенно соседние страны, должны взять на себя ответственность за восстановление мира и безопасности в стране конфликта. Страны убежища несут на себе самое тяжелое бремя во время кризиса с беженцами, поскольку предоставление убежища часто означает нарушение жизни в районах, куда прибывают беженцы. Но этим странам не нужно брать только на себя всю ответственность. Другие страны, как в регионе, так и вне его, могут разделить ответственность путем предоставления финансовой и материальной помощи для содержания и защиты беженцев. УВКБ ООН помогает мобилизовать и направлять такую помощь.

В некоторых странах УВКБ ООН помогает правительствам в рассмотрении ходатайств лиц, ищущих убежища (смотрите Главу 3). Формы и масштабы участия УВКБ ООН могут меняться в зависимости от условий и потребностей в каждой отдельной стране.

➤ **Парламенты**

Парламенты и парламентарии играют ключевую роль в разработке национальной правовой базы по защите беженцев и, таким образом, являются важными партнерами УВКБ ООН.

В странах, которые еще не присоединились к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу к ней или к двум международным конвенциям по безгражданству, УВКБ ООН содействует присоединению к ним.

В странах, которые уже присоединились к этим конвенциям, УВКБ ООН подчеркивает необходимость применения международных стандартов

путем принятия соответствующего законодательства и выделения необходимых средства.

«Конференция призывает парламентариев к активному сотрудничеству в решении проблемы беженцев путем принятия законов и постановлений, которые содержат в себе принцип разделения бремени».

102-я Конференция Межпарламентского Союза, октябрь 1999

УВКБ ООН может ознакомить парламентариев и предоставить им материалы по их просьбе по ситуациям с беженцами. Управление призывает парламентариев использовать свое положение, с тем чтобы обратить внимание на ценность того вклада, который беженцы вносят в их страны, и способствовать росту уважения к беженцам как к людям.

УВКБ ООН установило тесные рабочие связи с Межпарламентским Союзом (МПС). УВКБ ООН и МПС сотрудничают с тем, чтобы помочь парламентариям лучше понять международную структуру защиты беженцев и объяснить им ответственность государств и мандат УВКБ ООН по защите беженцев и поиску решения их проблем. Эти две организации сотрудничают также и в предоставлении информации и рекомендаций по той важной роли, которую парламентарии могут играть в защите беженцев, и в рассмотрении того, как отдельные страны и международное сообщество в целом могут справиться с той угрозой, которая стоит в настоящее время перед международным режимом защиты беженцев.

Межпарламентский Союз периодически заявляет, что Конвенция о статусе беженцев и Протокол к ней являются важнейшими документами по обеспечению защиты беженцев, и призывает государства, которые еще не присоединились к этим документам, сделать это и выполнять впоследствии свои обязательства по ним. Резолюция, принятая в мае 2000 года, выразила свою поддержку действиям ООН по обеспечению соблюдения прав беженцев и перемещенных лиц и призвала парламенты «осуществлять с УВКБ ООН коллективные и новаторские действия ... в целях укрепления структуры международной защиты».

Годом позже МПС указал в своей резолюции по празднованию пятидесятой годовщины со дня принятия Конвенции о статусе беженцев на «необходимость разработки новых подходов, инструментов и стандартов для обеспечения продолжающейся жизнеспособности и важности Конвенции о статусе беженцев на фоне дискуссии по масштабным и затянувшимся ситуациям с беженцами; больших расходов по содержанию лиц, ищущих убежища, в промышленно развитых странах; бремени, которое несут развивающиеся страны, принимающие беженцев, и реальных или предполагаемых злоупотреблений, совершаемым в отношении лиц, ищущих убежища».

Выражая «тревогу по поводу растущего числа беженцев во всем мире и их тяжелого положения, а также растущего числа проблем, с которыми сталкивается Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), МПС призвал парламентариев проявить интерес и внести свой вклад в укрепление международного режима защиты беженцев путем укрепления положений Конвенции и ее более эффективной имплементации.

➤ Судьи

Судьи играют важную роль в защите беженцев, особенно когда национальная система защиты основана на законе, а не только на административном управлении. УВКБ ООН помогает судьям, проводя для них учебные семинары по повышению квалификации в области международного права беженцев, по ситуации с правами человека в странах происхождения беженцев. В некоторых случаях УВКБ ООН может предложить судьям свою точку зрения по какому-нибудь конкретному закону, вопросу или отдельному делу, чтобы оказать помощь при вынесении судебных решений.

УВКБ ООН тесно сотрудничает с Международной Ассоциацией судей по праву беженцев (IARLJ). Эта Ассоциация помогает судьям осознать те обязательства, которые страны берут на себя по Конвенции о статусе беженцев, стимулирует использование судебного процесса при разрешении споров в отношении прав заявителей-беженцев, помогает понять независимость судей в контексте права беженцев в странах с нарождающейся демократией и развивающихся странах и дает возможность обмениваться информацией, наиболее перспективными методами и разрабатывать последовательные подходы к толкованию и применению международного права беженцев.

Партнерские отношения УВКБ ООН с агентствами ООН и другими организациями

УВКБ ООН является частью сети фондов, программ, специализированных учреждений и комиссий Организации Объединенных Наций. УВКБ ООН чаще всего устанавливает партнерские отношения с:

- ❑ Мировой продовольственной программой (МПП), по линии которой оказывается гуманитарная продовольственная помощь
- ❑ Детским Фондом ООН (ЮНИСЕФ), который помогает правительствам в выполнении программ по укреплению здоровья детей, программ по питанию, образованию, подготовке и социальным услугам. ЮНИСЕФ также занимается вопросами защиты несопровождаемых несовершеннолетних детей и воссоединения семей, члены которых могли быть разъединены, когда бежали из своей страны
- ❑ Всемирной Организацией здравоохранения (ВОЗ), которая направляет и координирует работу в области здравоохранения и, среди прочих вещей, проводит кампании прививок и борьбы со СПИДом
- ❑ Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), которая координирует все программы развития ООН, контролирует планы долгосрочного развития после чрезвычайных ситуаций и играет важную роль в выполнении программ интеграции и реинтеграции
- ❑ Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), которое играет ведущую роль в решении вопросов по правам человека, координирует действия ООН по защите прав человека и реагирует на серьезные нарушения прав человека
- ❑ Управлением ООН по координации гуманитарной деятельности (УКГД), которое координирует оказание помощи ООН при гуманитарных кризисах,

превышающих потенциальные возможности и мандат любого отдельного учреждения по оказанию гуманитарной помощи

- Другим важным партнером является Международная организации по миграции (МОМ), которая является межправительственным органом, не входящим в систему ООН. Она помогает осуществлять передачу беженцев, перемещенных и других лиц, нуждающихся в услугах национальных или международных миграционных служб
- УВКБ ООН также сотрудничает с такими региональными органами, как Африканский Союз (АС), Организация американских государств (ОАГ), Совет Европы (СЕ), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Азиатско-африканская консультативная организация по правовым вопросам.

Партнерские отношения УВКБ с МККК и МФКК

Главным партнером в защите беженцев является Международный комитет Красного Креста (МККК) — независимая организация, которая оказывает помощь всем жертвам войны и насилия и обеспечивает применение гуманитарных правил, ограничивающих вооруженное насилие. В качестве нейтрального посредника, МККК оказывает защиту и помощь жертвам международных и национальных конфликтов и волнений. Лица, перемещенные внутри страны, представляют собой одну из главных целевых групп для МККК. В 2000 году МККК разработал программы по защите и оказанию помощи лицам, перемещенным внутри страны, в 31 стране мира. Через свои национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца Международная Федерация Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК) дополняет работу УВКБ ООН, оказывая гуманитарную помощь людям, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, и содействуя соблюдению международного гуманитарного права.

Партнерские отношения УВКБ ООН с НПО

Неправительственные организации (НПО) различаются своими размерами, широтой программ, источниками средств и стилем работы. Некоторые из них являются международными, а некоторые — национальными организациями, проводящими свою работу на международном уровне. Другие являются исключительно национальными или местными организациями. Важность роли НПО в защите беженцев была признана Генеральной Ассамблеей ООН при принятии Устава УВКБ ООН, когда она призвала Верховного комиссара установить контакт с «частными организациями» (теперь известные как НПО), которые занимаются вопросами беженцев, и помочь в координации действий этих организаций.

УВКБ ООН сотрудничает с более чем 500 НПО, участвующими в реализации его проектов. Большинство НПО, работающих с беженцами, оказывают материальную помощь и/или оказывают помощь в создании и материально-техническом обеспечении лагерей и поселений для беженцев, давая им возможность осуществлять контроль и сообщать о случаях возможного нарушения прав человека в лагерях или поселениях беженцев.

«Конференция одобряет деятельность неправительственных организаций, оказывающих гуманитарную помощь беженцам и перемещенным лицам, и подчеркивает, что государствам необходимо поддержать эти организации».

78-я Конференция Межпарламентского Союза, октябрь 1987

Другие типы частных или религиозных организаций часто оказывают правовую помощь лицам, ищущим убежища, или представляют их интересы; посещают центры для задержанных иностранцев; оказывают помощь переселенным беженцам; защищают права отдельных беженцев и пропагандируют национальные законы и

процедуры, которые помогают их странам соблюдать свои международные обязательства. НПО не обязательно могут иметь конкретные мандаты в рамках международных конвенций для предоставления защиты беженцам. Тем не менее, многие НПО осуществляют свою деятельность в соответствии со своими целями и задачами, которые обязывают их предоставлять защиту. Таким образом, они оказывают насущную и ценную помощь, которая может в значительной мере повысить эффективность защиты беженцев. ■

«Конференция подчеркивает важность безопасного и неограниченного доступа гуманитарного персонала к гражданским лицам, пострадавшим в результате вооруженного конфликта, включая беженцев и лиц, перемещенных внутри страны, а также защиты оказываемой им гуманитарной помощи, и призывает государства и заинтересованные стороны предпринять все возможные меры по гарантии безопасности и свободы передвижения персонала ООН и ассоциированных гуманитарных организаций».

103-я Конференция Межпарламентского Союза, май 2000

Обеспечение защиты и поиск решений: что вы можете сделать?

Разработать соответствующую правовую базу

- Вы можете пригласить УВКБ ООН оказать вам помощь в разработке национальной правовой базы для защиты беженцев и поиска решений их проблем.
- Вы можете получить комментарии УВКБ ООН по предлагаемым законам и обеспечить отражение точки зрения УВКБ ООН в любых прениях в парламенте или при обсуждении важных вопросов защиты.

Обеспечить соответствующее финансирование

- Вы можете выделить достаточно средств для финансирования структур защиты беженцев в своей собственной стране и можете рассмотреть вопрос о выделении средств для УВКБ ООН. Эти средства особенно ценны, когда их выделяет страна, которая раньше не выделяла средств УВКБ ООН, поскольку это указывает на расширение объемов международной поддержки, оказываемой Управлению, и делает его более независимым в осуществлении своей деятельности. →

Помочь УВКБ ООН в осуществлении контроля за применением Конвенции о статусе беженцев

- ❑ Вы можете помочь УВКБ ООН в осуществлении контроля за применением Конвенции о статусе беженцам и Протокола к ней, предоставляя ему информацию о числе беженцев и условиях их проживания в своей стране и информацию о действующих в стране законах и процедурах.
- ❑ УВКБ ООН должно иметь доступ к беженцам. По мере необходимости, вы можете содействовать тому, чтобы правительство разрешило такой доступ.

Осуществлять контроль за деятельностью правительства

- ❑ Вы можете осуществлять контроль за деятельностью правительства в отношении применения Конвенции о статусе беженцев и Протокола к ней, и, среди прочих видов деятельности, путем посещения мест проживания и лагерей беженцев. ■

➤ Лица, подпадающие под компетенцию УВКБ ООН по состоянию на 31 декабря 2000 года (цифры могут меняться)

Беженцы	12,148,017
Лица, ищущие убежища	896,557
Возвращенцы	793,104
ВПЛ	5,265,335
Возвратившиеся ВПЛ	369,055
Другие	1,653,892
Всего	21,125,960

➤ Лица, подпадающие под компетенцию УВКБ ООН, по регионам

Регион	Общее число на 1 января 1999 г.	Общее число на 1 января 2000 года
Африка	6,284,950	6,250,540
Азия	7,474,740	7,308,860
Европа	6,212,550	7,285,800
Латинская Америка и Карибский бассейн	102,400	90,170
Северная Америка	1,305,400	1,241,930
Океания	79,510	80,040
Всего	21,459,550	22,257,340

➤ **Лица, подпадающие под компетенцию УВКБ ООН, по категориям (по состоянию на 1 января 2000 г.)**

<i>Регион</i>	<i>Беженцы</i>	<i>Лица, ищущие убежища</i>	<i>Возвратившиеся беженцы</i>	<i>ВПЛ и другие категории</i>	<i>Всего</i>
Африка	3,523,250	61,110	933,890	1,732,290	6,250,540
Азия	4,781,750	24,750	617,620	1,884,740	7,308,860
Европа	2,608,380	473,060	952,060	3,252,300	7,285,800
Латинская Америка и Карибы	61,200	1,510	6,260	21,200	90,170
Северная Америка	636,300	605,630	–	–	1,241,930
Океания	64,500	15,540	–	–	80,040
Всего	11,675,380	1,181,600	2,509,830	6,890,530	22,257,340

➤ **Происхождение основной массы беженцев в 1999 году: десять наиболее крупных групп**

<i>Страна происхождения</i>	<i>Главные страны убежища</i>	<i>Всего</i>
Афганистан	Иран, Пакистан, Индия	2,562,000
Ирак	Иран, Саудовская Аравия, Сирия	572,500
Бурунди	Танзания, Дем. Респ. Конго	525,700
Сьерра-Леоне	Гвинея, Либерия, Гамбия	487,200
Судан	Уганда, Дем. Респ. Конго, Эфиопия, Кения, ЦАР, Чад	467,700
Сомали	Эфиопия, Кения, Йемен, Джибути	451,600
Босния и Герцеговина	Югославия, Хорватия, Словения	448,700
Ангола	Замбия, Дем. Респ. Конго, Конго	350,600
Эритрея	Судан	345,600
Хорватия	Югославия, Босния и Герцеговина	340,400

Примерно 3,5 миллионов палестинцев которые подпадают под мандат Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), не включены в эту таблицу. Тем не менее, палестинцы, находящиеся вне региона действия БАПОР, например, в Ираке или Ливии, рассматриваются как беженцы, подпадающие под компетенцию УВКБ ООН.

Нет статистических данных по странам происхождения большой группы беженцев в более развитых странах. Кроме того, многие беженцы приобрели гражданство страны убежища, например вьетнамцы в США, и поэтому они не включены в статистические данные по беженцам.

➤ **Заявления с просьбой о предоставлении убежища, поданные в некоторых странах (в 1999 году)**

<i>Страна убежища</i>	<i>Главные страны происхождения</i>	<i>Число заявлений</i>
Германия ¹	Югославия, Турция, Ирак, Афганистан, Иран, Азербайджан, Вьетнам, Армения, Сирия, Российская Федерация, Босния и Герцеговина, Пакистан, Индия	95,110
Соединенное Королевство ²	Югославия, Сомали, Шри-Ланка, Российская Федерация, Афганистан, Турция, Китай, Пакистан, Румыния, Польша, Ирак	71,150
Швейцария	Югославия, Ирак, Босния и Герцеговина	46,070
Нидерланды	Афганистан, Ирак, Югославия, Сомали, Азербайджан, Судан, Ангола, Иран	39,300
Бельгия	Югославия, Румыния	33,780
Италия	Югославия, Ирак	33,360
Соединенные Штаты Америки ³	Китай, Гватемала, Сальвадор, Мексика, Гаити, Сомали	31,740
Франция	Китай, Югославия, ДРК, Турция, Шри-Ланка, Мали	30,910
Канада	Шри-Ланка, Китай, Пакистан, Венгрия	29,390
Австрия	Югославия, Иран, Афганистан, Ирак	20,100

1. Исключая заявления, поданные в порядке пересмотра.

2. Цифры показывают число поданных заявлений, в среднем на одно заявление приходится 1,3 человека.

3. Цифры показывают число поданных заявлений. В среднем на одно заявление приходится 1,45 человека.

➤ **Основные потоки добровольно репатрировавшихся беженцев (в 1999 году, по месту прибытия: десять крупнейших потоков)**

<i>Куда</i>	<i>Откуда</i>	<i>Всего</i>
Югославия	Албания, Бывшая Югосл. Респ. Македония, Германия, Турция, Швейцария, Босния и Герцеговина	755,450
Афганистан	Иран, Пакистан	
Восточный Тимор	Индонезия	
Либерия	Кот-д'Ивуар, Гвинея	56,490
Конго	ДРК	52,200
Руанда	ДРК	38,180
Камбоджа	Таиланд	36,200
Босния и Герцеговина	Германия, Югославия, Хорватия	31,810
Сомали	Эфиопия, Йемен	
Ирак	Иран	20,700

Глава 3

Признание беженцев

Совершенствование международных систем связи и транспортных сетей облегчило передвижение людей между странами и континентами. Большинство стран поощряет международное передвижение людей по делам бизнеса, по семейным делам, и туристические поездки. Многие страны также дают разрешение на постоянную иммиграцию для избранной категории неграждан. Однако в то же самое время многие страны сталкиваются с проблемой приезда лиц, не имеющих при себе документов, и с незаконной перевозкой людей.

Как правило, ни одна страна не обязана впускать иностранцев на свою территорию. Это является одним из элементов государственного суверенитета, когда страна может решать, когда и как она может разрешить иностранным гражданам въехать на свою территорию.

Исключением к этому общему правилу является то, что государства никоим образом не могут возвращать беженца на границу территорий, где его/ее жизнь или свобода могут быть поставлены под угрозу из-за его/ее расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений (принцип *невывысылки*). Это относится и к тому случаю, когда беженец въехал в страну нелегально. Беженец, который представляет собой угрозу для страны или общества, не может претендовать на такую защиту.

Другие лица с самого начала не получают защиты по Конвенции, например, те, по отношению к которым есть серьезные причины предполагать, что они являются военными преступниками или совершили серьезные преступления неполитического характера.

Что касается защиты от возвращения в соответствии с положением *non-refoulement* в Конвенции против пыток и других документов по правам человека, нет категории людей как таковой, которые бы исключались из действия этого положения.

Беженцы и мигранты: какая между ними разница?

В отличие от мигрантов, беженцы покидают свою страну не по своему выбору, а вынуждены делать это. Экономические мигранты — это люди, которые покидают свои страны происхождения по чисто экономическим соображениям с целью улучшить материальное положение своих семей. Главное различие между экономическими мигрантами и беженцами состоит в том, что экономические мигранты пользуются защитой своих стран, а беженцы — нет. Экономические мигранты не подпадают под критерии предоставления статуса беженца и поэтому не имеют права на получение международной защиты как беженцы. ■

Имеют ли они право на получение статуса беженца?

Несколько специальных случаев

□ Может ли солдат быть беженцем?

Беженец является гражданским лицом. Лицо, которое продолжает участвовать в военных действиях против своей страны происхождения из страны убежища, не может рассматриваться в качестве беженца.

□ Может ли лицо, избегающее призыва в армию, быть беженцем?

Любая страна имеет право призвать своих граждан взяться за оружие в случае чрезвычайного положения. Однако граждане должны иметь равное право на сознательное возражение против призыва в армию. В тех случаях, когда такой принцип не соблюдается, или когда конфликт явно нарушает международные нормы, лицо, уклоняющееся от службы в армии и спасающееся от преследования (например, из-за политических убеждений, которые власти могут ему приписывать), может иметь право на получение статуса беженца.

□ Может ли преступник быть беженцем?

Лицо, скрывающееся от судебного преследования за совершение общеуголовного преступления, не бежит от преследования по смыслу Конвенции о беженцах. Тем не менее, лица, обвиняемые в совершении этих и других преступлений неполитического характера — виновные или невиновные в них, — могут также подвергаться преследованию по политическим или другим причинам, и они, таким образом, не должны лишаться права на получение статуса беженца. Кроме того, люди, обвиняемые в «преступлении» за участие в политической деятельности, также могут быть беженцами.

□ Может ли военный преступник быть беженцем?

Лица, которые участвовали в совершении военных преступлений и массовых нарушениях международного гуманитарного права и прав человека, включая геноцид, целенаправленно исключаются из-под действия защиты и не могут получить помощь, предоставляемую беженцам. Любое лицо, в отношении которого есть серьезные основания полагать, что он/она совершил(а) такое преступление, не должно получать защиту как беженец. Однако в больших лагерях беженцев, где трудно обеспечить режим безопасности, чрезвычайно трудно на практике определить личность людей и выявить лиц, совершивших преступления. К тому же, УВКБ ООН не является ни судьей, ни полицейским. На практике, с учетом масштабов проблемы, наиболее действенным подходом является оказание максимальной поддержки международным инициативам по привлечению военных преступников к судебной ответственности. УВКБ ООН обязано делиться с компетентными органами и соответствующими органами ООН любой относящейся к делу информацией, которая есть в его распоряжении (имея в виду конфиденциальный характер информации, которую беженцы предоставили его сотрудникам на местах). Особенно важна в данном случае работа международных трибуналов, расследующих военные преступления и геноцид в Руанде и бывшей Югославии, поскольку только быстрое отправление справедливого правосудия может установить подлинный мир и привести к примирению и, таким образом, обеспечить прочные основы для репатриации беженцев.



❑ **Может ли женщина, подвергающаяся травле из-за отказа смириться с ограничениями социального плана, быть беженцем?**

Разумеется, что женщины могут подвергаться преследованию по политическим, этническим или религиозным соображениям из-за своей расы или принадлежности к различным социальным группам. Кроме того, УВКБ ООН считает, что любое лицо, которое спасается от жестоких форм дискриминации или другой формы бесчеловечного обращения, приравняемое к преследованию, за несоблюдение строгих норм социального кодекса, имеет все основания на получение статуса беженца. Такое преследование может исходить от какого-нибудь правительственного органа или, при отсутствии соответствующей защиты со стороны правительства, от негосударственных учреждений. Такие формы сексуального насилия, как изнасилование, могут представлять собой преследование.

Женщина, которая опасается нападений на себя из-за отказа носить предписанную одежду или из-за своего желания самой выбрать себе супруга и жить независимо, может действительно быть беженцем. В 1984 году Европейский парламент вынес определение, по которому женщин, сталкивающихся с жестоким или бесчеловечным обращением, поскольку они якобы нарушают социальные обычаи и условности, следует рассматривать как представителей определенной социальной группы при определении их статуса беженцев. Австралия, Канада, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки разработали исчерпывающие правила в отношении преследования по гендерным основаниям; по этому пути идут также Германия, Нидерланды и Швейцария. УВКБ ООН обращается к другим странам официально принять такую же позицию.

❑ **Может ли женщина, которая опасается, что она или ее малолетняя дочь будут подвергнуты калечащей операции на женских половых органах по возвращении в страну своего происхождения, быть беженцем?**

Франция, Канада и Соединенные Штаты Америки официально признали, что калечащая операция на женских половых органах представляет собой форму преследования, и что женщины, которые опасаются такой операции в своих странах, имеют обоснованное основание для предоставления им статуса беженцев. В одном недавно рассматриваемом случае женщина, которая опасалась преследования в своей стране *из-за своего отказа подвергнуть свою малолетнюю дочь калечащей операции на половых органах*, была признана беженцем. УВКБ ООН призывает другие страны занять такую же позицию.

❑ **Может ли лицо, которое опасается преследования из-за своей сексуальной ориентации, быть беженцем?**

Гомосексуалисты могут иметь право на статус беженца по признакам преследования из-за своей принадлежности к определенной социальной группе. Политика УВКБ ООН состоит в том, чтобы лица, сталкивающиеся с травлей, бесчеловечным отношением или серьезной дискриминацией за гомосексуализм, и чьи страны не могут или не желают защитить их, признавались беженцами.

❑ **Есть ли какие руководящие указания в отношении безбилетных пассажиров, или «зайцев», или людей, спасенных на море, которые обращаются с просьбой о получении убежища?**

Капитаны кораблей несут обязанность по международному праву спасать любое лицо в случае бедствия на море. В некоторых случаях, таких как исход вьетнамцев на лодках, эти лица являются лицами, ищущими убежища. Капитаны кораблей могут также обнаружить, что на борту есть спрятавшиеся безбилетные пассажиры, которые тоже могут быть лицами, ищущими убежища.



В отношении спрятавшихся на корабле безбилетных лиц, ищущих убежища, нет никаких обязательных к исполнению международных конвенций, и практика отношения к таким лицам может быть разной. УВКБ ООН выступает за то, чтобы безбилетным пассажирам разрешали, когда это возможно, сойти на берег в первом порту захода корабля, где местными властями мог бы быть определен их статус беженцев.

Если государство порта захода не разрешает безбилетному пассажиру сойти на берег, а порт следующего захода корабля находится в государстве, где для его жизни есть опасность, тогда такое действие равносильно *высылке*. В таких случаях сотрудники УВКБ ООН имеют указания попытаться провести собеседование с пассажиром на борту корабля. Если данное лицо, ищущее убежища, признается беженцем, они должны оказать ему помощь в поиске решения его судьбы — обычно это переселение в третью страну. ■

Для защиты беженцев государство должно понять, кто они такие. Государство должно уметь отличить тех, кто нуждается в международной защите, от других лиц, пытающихся въехать на его территорию. Как государство будет это делать, зависит от того, сможет ли оно индивидуально рассматривать ходатайства с просьбой о предоставлении убежища или будет рассматривать ходатайства в групповом порядке, что более практично в случае прибытия людей в большом количестве.

Связь между убежищем и невысылкой (*non-refoulement*)

Всеобщая Декларация прав человека и Конвенция о статусе беженцев

Право на поиск убежища и пользование им признается в международном праве прав человека и является важным в защите беженцев. В 1992 году Исполнительный Комитет УВКБ ООН заявил, что *«Институт убежища, который вытекает непосредственно из права на поиск убежища и пользование им, как оно определено в статье 14(1) Всеобщей Декларации прав человека, является одним из самых важных механизмов по международной защите беженцев»* (Заключение № 28(с)). Убежище служит двум целям: оно предоставляет основу для защиты и обеспечивает поиск решений проблем беженцев.

«Межпарламентский Совет ... приветствует резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН, принятую 4 декабря 2000 года, в которой решено, что, начиная с 20 июня 2001 года, день 20 июня будет отмечаться как «Всемирный День беженцев», и призывает парламенты проводить в этот день мероприятия по поддержке беженцев».

Совет Межпарламентского Союза, апрель 2001

Дополнительная защита в рамках права прав человека

В дополнение к положению Конвенции о статусе беженцев о запрещении высылки, право прав человека определяет обязательство не высылать никого, кому угрожает опасность, хотя и несколько иным языком. Конвенция против пыток, которую на сентябрь 2001 года подписало 131 государство, запрещает выдворение или возвращение в места, где человеку угрожает опасность стать жертвой пыток.

➤ Государства-участники Конвенции против пыток и других жестких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

Вступила в силу 26 июня 1987 года

Австралия, Австрия, Азербайджан, Албания, Алжир, Антигуа и Барбуда, Аргентина, Армения, Афганистан, Бангладеш, Бахрейн, Беларусь, Белиз, Бельгия, Бенин, Болгария, Боливия, Босния и Герцеговина, Ботсвана, Бразилия, Буркина-Фасо, Бурунди, Ватикан, Великобритания, Венгрия, Венесуэла, Габон, Гайана, Гана, Гватемала, Гвинея, Германия, Гондурас, Греция, Грузия, Дания, Демократическая Республика Конго, Жибути, Египет, Замбия, Израиль, Индонезия, Иордания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Йемен, Кабо-Верде, Казахстан, Камбоджа, Камерун, Канада, Катар, Кения, Кипр, Китай, Колумбия, Коста-Рика, Кот-д'Ивуар, Куба, Кувейт, Кыргызстан, Латвия, Лесото, Ливан, Ливийская Арабская Джамахерия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Маврикий, Малави, Мали, Мальта, Марокко, Мексика, Мозамбик, Молдова, Монако, Монголия, Намибия, Непал, Нигер, Нигерия, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Панама, Парагвай, Перу, Польша, Португалия, Республика Корея, Россия, Румыния, Сальвадор, Саудовская Аравия, Сейшелы, Сенегал, Сент-Винсент и Гренадины, Словакия, Словения, Соединенные Штаты Америки, Сомали, Сьерра-Леоне, Таджикистан, Того, Тунис, Туркменистан, Турция, Уганда, Узбекистан, Украина, Уругвай, Филиппины, Финляндия, Франция, Хорватия, Чад, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Шри-Ланка, Эквадор, Экваториальная Гвинея, Эстония, Эфиопия, Югославия, Южная Африка, Япония. ■

(Декабрь 2001)

Кроме того, Международный Пакт по гражданским и политическим правам и Европейская Конвенция по правам человека толкуются как конвенции, которые запрещают высылку или возвращение людей в места, где они подвергнутся пыткам (смотрите вставку по невысылке, стр. 14).

Какие права и обязанности имеет беженец?

Беженец имеет право на безопасное убежище. Однако международная защита включает в себя нечто большее, чем личная безопасность беженца. Беженцы должны получать, по крайней мере, те же самые права и необходимую помощь, как и многие иностранцы, легально проживающие в стране, включая определенные основные права каждого человека. Таким образом, беженцы имеют основные гражданские права, включая право на свободу мысли, передвижения и свободу от пыток и унижающего достоинство видов обращения.

Подобным же образом беженец имеет экономические и социальные права, как и другие люди. Каждый беженец должен иметь доступ к медицинскому обслуживанию. Каждый взрослый беженец должен иметь право на работу. Ни один ребенок-беженец не должен быть лишен школьного образования.

В определенных случаях, как в случае огромного притока беженцев, страны убежища могут быть вынуждены ограничивать определенные права, такие как свобода передвижения, свобода в поиске работы или право на должное школьное образование для всех детей. Международное сообщество должно ликвидировать такие пробелы, когда для этого есть возможность. Поэтому когда у правительства страны убежища или у других учреждений нет никаких других ресурсов, УВКБ ООН оказывает помощь беженцам и другим лицам, которые не могут удовлетворять свои основные потребности. Оказываемая помощь может быть в форме финансовых грантов, продовольствия и такого оборудования, как кухонная утварь, инструмент, средства гигиены и крыша над головой. Помощь может оказываться и в виде программ по созданию школ или клиник для беженцев, которые живут в лагере или сосредоточены в сообществах. УВКБ ООН делает все возможное, чтобы беженцы могли как можно быстрее обеспечить самих себя, а это может потребовать проведения официальной деятельности, дающей возможность беженцам получать доход, или же осуществления проектов по обучению беженцев определенным трудовым навыкам.

У беженцев есть и определенные обязанности. В частности, они должны подчиняться законам и постановлениям страны убежища, а также выполнять те меры, которые принимают власти для поддержания общественного порядка. ■

Положения о невысылки в Конвенции о статусе беженцев и Конвенции против пыток частично совпадают. В странах, которые присоединились к этим двум договорам, беженцы будут, скорее всего, обращаться за защитой по этим двум конвенциям. Для этого есть ряд причин: некоторые ходатайства о предоставлении убежища были ошибочно отклонены в соответствии с критериями определения беженцев, некоторые люди не отвечают определению понятия «беженец», но, тем не менее, нуждаются в международной защите, а некоторые ходатайства подпадают под исключения из Конвенции о статусе беженцев. Комитет ООН против пыток, который

является комитетом экспертов по контролю за выполнением Конвенции против пыток, рассмотрел ряд дел в пользу лиц, ищущих убежища, чьи просьбы о предоставлении убежища были отклонены властями, проводящими процедуру определения статуса беженца в стране убежища.

➤ Сфера применения принципа невысылки: Сравнение

Конвенция о статусе беженцев и Протокол

- ❑ **Кто имеет защиту?** Беженцы, у которых есть вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.
- ❑ **Защита от чего?** Угроза жизни или свободе
- ❑ **Исключения?** Разумные основания для рассмотрения лиц, ищущих убежища, как лиц, представляющих опасность для национальной безопасности страны убежища или обвиненных окончательным судебным решением в совершении особенно тяжкого преступления, представляющих собой опасность для общества этой страны

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

- ❑ **Кто имеет защиту?** Любое лицо
- ❑ **Защита от чего?** Существенные основания считать, что он/она столкнется с опасностью подвергнуться пыткам
- ❑ **Исключения?** Исключений нет

Некоторые страны разработали процедуры по рассмотрению ходатайств о предоставлении убежища одновременно по Конвенции о статусе беженцев и Конвенции против пыток. Такой подход может быть более эффективным, если все это делается в контексте полного или включительного применения Конвенции о статусе беженцев. В этой связи вызывает озабоченность следующий вопрос: люди, по отношению к которым применяется принцип невысылки по Конвенции против пыток, часто не могут получить права и привилегии, предоставляемые беженцам, поскольку такие права не определены в Конвенции против пыток. Поэтому, если эти люди отвечают критериям беженцев, они должны быть признаны таковыми по Конвенции о статусе беженцев.

Определение статуса беженца на индивидуальной основе

Право на поиск убежища требует, чтобы отдельные лица, ищущие убежища, имели доступ к справедливым и эффективным процедурам рассмотрения их заявлений о предоставлении убежища. В некоторых случаях, по просьбе заинтересованного государства, УВКБ ООН само проводит процедуру определения статуса беженца. На государствах лежит ответственность за установление личности беженцев для того, чтобы они могли выполнить свои обязательства по Конвенции о статусе беженцев и предотвращали высылку беженцев.

Парламентарии могут оказать самое сильное воздействие на защиту беженцев, принимая законы, которые соответствуют положениям Конвенции о статусе беженцев, Протоколу к ней и другим международным стандартам. Национальные процедуры определения статуса беженца представляют особую важность для парламентариев, поскольку эти процедуры важны для целей защиты беженцев, и поскольку Конвенция 1951 года оставляет содержание таких процедур на усмотрение страны убежища.

Лица, ищущие убежища, и беженцы: Какая между ними разница?

«Лицо, ищущее убежища» — это общий термин для человека, в отношении которого еще не вынесено решение по его/ее ходатайству о предоставлении статуса беженца. Этот термин может относиться к лицу, которое еще не подало ходатайства, или к тому лицу, которое ждет ответа на поданное ходатайство. Не каждое лицо, ищущее убежища, будет, в конечном счете, признано в качестве беженца, хотя многие и будут.

Пока ходатайство беспристрастно не рассмотрено, лицо, ищущее убежища, не должно быть возвращено обратно в соответствии с принципом *невывыски* и может пользоваться привилегиями в соответствии с гуманитарными стандартами обращения.

Что касается международного права, лицо является беженцем как только выполняются критерии, содержащиеся в определении понятия «беженец».

Признание статуса беженца носит декларативный характер, то есть отмечается тот факт, что данное лицо является беженцем. Лицо не становится беженцем только из признания его таковым, а *признается*, потому что он/она является беженцем. ■

Методы, используемые в принятии решения о признании кого-либо беженцем, различны в каждой отдельной стране мира и отражают разнообразие правовых традиций, местных условий и национальных ресурсов. При таком разнообразии методов Исполнительный Комитет УВКБ ООН разработал общие руководящие указания по минимальным стандартам определения статуса беженца.

Консультативная роль УВКБ ООН: УВКБ ООН накопило большой правовой и практический опыт в толковании и применении Конвенции о статусе беженцев. Во многих странах УВКБ ООН играет роль консультанта при осуществлении процедур определения статуса беженца. УВКБ ООН получает уведомления о поданных заявлениях; ему гарантирован доступ к личным делам беженцев и к принимаемым в отношении их решениям и предоставлено право давать свои замечания. В некоторых странах представители УВКБ ООН являются членами апелляционных органов, которые изучают отрицательные решения по предоставлению убежища. УВКБ ООН иногда принимает активное участие в проведении специальных процедур в аэропортах или в процедурах по выдворению и депортации, которые касаются признанных беженцев.

Справедливые процедуры: проверочный список

Конвенция 1951 года не устанавливает никаких конкретных требований к национальным системам определения статуса беженцев. Вопросы, приведенные ниже, основаны на руководящих принципах Исполкома, опыте и знаниях УВКБ ООН и могут использоваться при оценке беспристрастных процедур, применяемых по отношению к лицу, ищущему убежища.

Доступ

- Есть ли у лица, ищущего убежища, доступ к процедуре определения статуса беженца, т.е., может ли он (она) подать ходатайство на получение убежища?

До проведения собеседования

- Ознакомлено ли лицо, ищущее убежища, с проводимой процедурой?
- Получило ли лицо, ищущее убежища, возможность связаться с УВКБ ООН?
- Достаточно ли времени получило лицо, ищущее убежища, для подготовки к предстоящему собеседованию?

Проведение собеседования

- Проводит ли полноценное собеседование с лицом, ищущем убежища, квалифицированный сотрудник учреждения, правомочного определять статус беженца?
- Квалифицирован ли переводчик и занимает ли он нейтральную позицию?
- Имеет ли заявитель доступ к услугам адвоката?
- Если лицом, ищущим убежища, является женщина, имеется ли квалифицированный интервьюер женского пола и, если потребуется, переводчик для проведения собеседования?
- Что предпринято для проведения собеседования с детьми, которые разделены со своими родителями?

Апелляционные жалобы

- Есть ли какой-либо официальный механизм подачи апелляционных жалоб в случае отрицательного решения, вынесенного в первой инстанции?
- Рассматривает ли апелляционную жалобу какое-нибудь другое учреждение?
- За исключением тех случаев, когда дело явно носит характер злоупотребления, имеет ли лицо, ищущее убежища, право оставаться в стране, пока его (ее) жалоба находится на рассмотрении?

Контролирующая роль УВКБ ООН

- Имеет ли УВКБ ООН полный доступ к информации о лице, ищущем убежища, и о ходе процедуры определения его статуса? ■

Эффективные процедуры

Процедуры должны быть эффективными, равно как и справедливыми. Парламентарии могут повысить эффективность процедур, выделяя достаточно средств для проведения процедуры определения статуса беженца. В интересах беженца получить скорый ответ на поданное им ходатайство, быть уверенным в своей безопасности и начать строить свою новую жизнь. Общественность более склонна поддерживать защиту беженцев, когда ясно, что национальные власти реагируют на присутствие в стране лиц, ищущих убежища. В интересах правительства страны, когда рассмотрение ходатайств лиц, ищущих убежища, идет быстро и без излишних затрат, а также с должным учетом принципов защиты прав человека. Эффективная процедура дает возможность определить лиц, не имеющих права на международную защиту, и быстро вернуть их обратно.

Другие соображения в отношении определения статуса беженца

В процессе определение того, кто имеет право на защиту, есть два этапа. Во-первых, отвечает ли лицо определению понятия «беженец»? Во-вторых, если это лицо действительно отвечает этому определению, есть ли какая-нибудь причина, по которой оно, тем не менее, не должно получать международную защиту?

➤ Как учитывать изменившиеся условия?

При рассмотрении ходатайств о получении убежища встает один вопрос: существуют ли все еще те условия, которые давали человеку, ищущему убежища, основания на получение статуса беженца. Хотя так называемые положения о прекращении в Конвенции по беженцам (статья 1, С, 5) направлены на прекращение статуса уже признанного беженца, те же самые соображения часто применяются в контексте начального определения статуса. Исполком УВКБ ООН предостерегает, что государства не должны поспешно применять положения о прекращении. Они должны убедиться в том, что у лица больше нет потребности в международной защите.

Положения о прекращении могут применяться, когда изменения в стране происхождения лица, ищущего убежища, значительны и глубоки по своим масштабам. Эти изменения должны также пройти проверку временем.

Поскольку прекращение статуса беженца в связи с изменившимися обстоятельствами в стране происхождения основано на объективной ситуации, это положение можно применять как опровергаемую презумпцию по отношению ко всем беженцам из этой страны. Однако у лица, ищущего убежища, должна быть возможность попросить рассмотреть его индивидуальную ситуацию.

Даже когда потребность в международной защите более не существует, могут иметь место вытекающие из прежнего преследования убедительные причины, вследствие которых неразумно ожидать от человека или членов его семьи возвращения в страну происхождения.

Лица, например пережившие серьезную травму, не должны принуждаться к возвращению в страну своего происхождения.

«Государства должны тщательно оценивать существенный характер перемен в стране гражданской принадлежности или происхождения, включая общее положение в области прав человека, а также конкретную причину опасений преследований, с тем чтобы объективным и поддающимся проверке способом убедиться в том, что положение, обосновывающее предоставление статуса беженца, перестало существовать».

Заключение № 69 (1992) Исполнительного Комитета УВКБ ООН (1992)

➤ **Что можно сказать о людях, которые не заслуживают защиты?**

Страны не обязаны предоставлять защиту лицу, которое не заслуживает международной защиты. В соответствии с Конвенцией о статусе беженцев (статья 1 F), лицо не заслуживает международной защиты, если есть серьезные основания предполагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества; совершило серьезное не политическое преступление вне страны убежища до своего принятия в этой стране в качестве беженца, или если он (она) признан виновным в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Кроме того, лицо, которое продолжает принимать участие в военных действиях против его (ее) страны происхождения, не является беженцем. Вооруженная борьба несовместима с гражданским и гуманитарным характером статуса беженца.

УВКБ ООН рекомендует, чтобы национальное законодательство по исключению из статуса беженца было сформулировано на языке соответствующих положений Конвенции о статусе беженцев.

➤ **Могут ли государства вводить свои собственные критерии?**

Любое государство свободно принимать включающие критерии в дополнение к тем, которые определены в Конвенции о статусе беженцев, например, определение «беженец» в Конвенции ОАЕ и в Картахенской Декларации. Действительно, каждая страна может предоставлять убежище любому в осуществление своего суверенитета. Однако страна, подписавшая Конвенцию, не может вводить дополнительные ограничительные критерии в определение «беженец», по которым бы она отказывала в предоставлении статуса беженцам-инвалидам или беженцам из какой-либо конкретной страны. Такие люди, если они соответствуют определению понятия «беженец», должны получать защиту. Для них необходимо найти соответствующую помощь и решения, возможно, используя для этого международную помощь, в стране убежища, или в другой стране, переселяя беженцев в чрезвычайных либо не терпящих промедления случаях.

Беженцы и ВИЧ/СПИД

По оценкам Программы ООН по ВИЧ-инфекции и СПИДу (UNAIDS), в мире сейчас более 36 миллионов людей живут с вирусом ВИЧ и СПИД. 89 процентов из них живут в африканских странах южнее Сахары и в развивающихся странах Азии. Многие считают, что конфликты, нестабильность, недостаток продовольствия, бедность и лишения являются питательной почвой для распространения ВИЧ-инфекции и СПИД. Признается также, что это именно те условия, в которых вынуждены жить большинство беженцев в мире.

В лагерях для беженцев последствия таких условий для здоровья беженцев лишь только усугубляются. Ситуация, в которой оказываются беженцы, благоприятствует процветанию грубого сексуального поведения, сексуального насилия и росту риска заболевания. Женщины и девочки часто вынуждены вступать в половые связи, чтобы получить пищу, приют и личную безопасность. Женщины и дети также подвержены более высокому риску насилия, включая изнасилования. (У почти 80 процентов женщин, изнасилованных во время кампании геноцида в Руанде в 1993-1994 годах, которые добровольно согласились на медицинский осмотр и проверку, тесты дали положительную реакцию на ВИЧ-инфекцию). Молодые люди в лагерях для беженцев могут начать половую жизнь в очень раннем возрасте, необдуманно занимаясь сексом без предохранения, групповым сексом и предложением сексуальных услуг в обмен на подарки от более взрослых мужчин. Среди главных причин распространения ВИЧ-инфекции среди взрослых в лагерях для беженцев являются коммерческий секс, алкоголизм и низкий социальный статус женщин.

В 1996 году УВКБ ООН, UNAIDS и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) выпустили брошюру *Руководство по реагированию на ВИЧ в условиях чрезвычайной ситуации* с целью содействия правительствам и сотрудничающим с ними учреждениям в принятии мер по предотвращению распространения ВИЧ-инфекции в случае чрезвычайных ситуаций и оказанию помощи зараженным. Вопрос о ВИЧ-инфекции и СПИДе должен рассматриваться на самых ранних стадиях чрезвычайных ситуаций с беженцами. Главным средством для предотвращения ВИЧ-инфекции является, как известно, «необходимый минимальный пакет», состоящий из пяти мер:

- Предоставление беженцам информации и обучение навыкам личной защиты от ВИЧ-инфекции.
- Обеспечение людей средствами личной защиты против ВИЧ-инфекции и выдача им презервативов.
- Предоставление перчаток и других средств, как мера универсальной защиты, предотвращающей передачу ВИЧ-инфекции.
- Обеспечение поставок чистой крови путем проверки всей донорской крови на ВИЧ.
- Сбор информации о распространении ВИЧ-инфекции и СПИДа и осуществление программ в регионах страны происхождения беженцев и в принимающей стране.



По мере стабилизации положения с беженцами программа борьбы с распространением ВИЧ-инфекции должна охватить всех беженцев, а люди с ВИЧ-инфекцией и вирусом СПИД должны быть окружены всеобщим вниманием. Программа борьбы с ВИЧ-инфекцией и вирусом СПИД должна планироваться и осуществляться в контексте основной интегрированной программы здравоохранения. Поскольку ВИЧ/СПИД является не только вопросом здоровья, а может отрицательно сказаться на экономике, развитии страны и на правах человека в обществе, для решения этого вопроса следует применить многоотраслевой подход, включающий вопросы образования, коммунальных служб и планирования размещения лагерей для беженцев. Беженцам самим следует помогать в планировании программ борьбы с ВИЧ/СПИД, поскольку подход к решению проблемы с участием сообщества беженцев будет наиболее эффективным в предотвращении распространения ВИЧ-инфекции и в оказании помощи лицам с ВИЧ/СПИД.

Люди с ВИЧ-инфекцией и больные СПИДом, включая беженцев, имеют право на достойную жизнь без дискриминации. Проведение индивидуальных тестов на ВИЧ-инфекцию не противоречит политике УВКБ ООН; средства на проведение ВИЧ-тестирования должны использоваться для проверки поставок донорской крови в лагеря беженцев. Но УВКБ ООН резко выступает против обязательного тестирования беженцев на ВИЧ-инфекцию. Обязательное ВИЧ-тестирование неэффективно в прекращении распространения вируса и может привести к нарушению прав человека в форме дискриминации по отношению к тем лицам, у которых будет положительная реакция на ВИЧ-инфекцию. В 1990 году УВКБ ООН и Международная организация по миграции (МОМ) опубликовали заявление, в котором выступили против прохождения беженцами обязательной проверки на ВИЧ-инфекцию и против любых ограничений, вводимых страной потенциального убежища и переселения на основе ВИЧ-статуса беженцев. ■

Смотрите также: Руководство для законодателей по ВИЧ/СПИД, Закон и Права Человека. UNAIDS- МПС, 1999

Прибытие большого количества беженцев

Когда большое число беженцев одновременно пересекает границу, их прибытие может превысить имеющиеся местные ресурсы, необходимые для предоставления им убежища и помощи. Международному сообществу необходимо разделить ответственность в предоставлении помощи стране убежища. Однако соблюдение основных принципов защиты, таких как принцип невысылки, является независимым обязательством и не может быть обусловлено разделением бремени. УВКБ ООН делает все возможное с тем, чтобы помочь странам убежища держать свои границы открытыми, и мобилизует для этого поддержку международного сообщества. Правильная реакция на крупный приток беженцев спасет их жизни, будет содействовать укреплению региональной стабильности и международному сотрудничеству.

Когда беженцы идут через границу валом, трудно провести, если это вообще возможно, рассмотрение каждого отдельного ходатайства о

предоставлении убежища, даже если и есть какое-то сомнение в отношении признания таких людей беженцами. Когда обстоятельства, при которых большое число людей бежит, указывают на то, что членов такой группы можно было бы рассматривать каждого в отдельности как беженца, стране убежища было бы лучше использовать принцип *prima facie* или групповое определение статуса. Это дает возможность оказать защиту и помощь тем, кто в них нуждается, в ожидании долгосрочного решения их судьбы без начального рассмотрения их статуса по Конвенции о статусе беженцев и Протоколу к ней.

«Исполнительный Комитет признает, что международная солидарность и распределение бремени имеют непосредственное значение для удовлетворительного осуществления принципов защиты беженцев; в этой связи, однако, подчеркивает, что доступ к убежищу и соблюдение государствами своих обязательств по защите не должны быть обусловлены предварительным осуществлением мер по разделению бремени, в частности потому, что уважение основных прав человека и гуманитарных принципов является обязанностью всех членов международного сообщества».

Заключение № 85(р) Исполнительного Комитета УВКБ ООН (1998)

➤ Временная защита

Временная защита является немедленной и краткосрочной реакцией на прибытие большого числа людей, спасающихся от вооруженного конфликта, массовых нарушений прав человека или других форм преследования. Цель временной защиты, как она была разработана европейскими странами для людей, бегущих из бывшей Югославии, состоит в том, чтобы обеспечить защиту в «прифронтовых» странах убежища и выработать последовательный региональный подход. Временная защита основана на принципах режима международной защиты беженцев, поскольку все перемещенные лица являются беженцами по мандату УВКБ ООН, и многие также подпадают под определение понятия «беженец» по Женевской Конвенции 1951 года.

«Конференция призывает правительства и парламенты осудить использование беженцев в качестве живых щитов в вооруженных конфликтах или как пешек в своих политических играх».

99-я Конференция Межпарламентского Союза, апрель 1998

Страны убежища могут прекратить оказание временной защиты, когда в обстоятельствах, которые заставили людей бежать, произошли существенные изменения. Когда такое изменение произошло, опыт показывает, что подавляющее большинство людей может и будет возвращаться на родину добровольно, даже когда ситуация далека от идеальной. Страны убежища должны быть осмотрительны и не подталкивать беженцев к преждевременному возвращению, поскольку это может дестабилизировать положение на их родине. Слишком быстрое возвращение слишком большого числа людей может лечь тяжелым бременем на хрупкий мир и на разрушенную, как правило, инфраструктуру.

Кроме того, страны убежища должны выявлять и защищать незначительное меньшинство тех, кто не может вернуться на родину, включая тех, у которых есть достаточные основания не возвращаться из-за преследования в прошлом. Те, кто не желает возвращаться, должны получить доступ к процедуре предоставления убежища.

Временная защита не должна продолжаться слишком долго, даже если лежащие в его основе обстоятельства не улучшились, потому что людей нельзя оставлять бесконечно в условиях минимальной защиты. Государства должны применять свои обычные процедуры предоставления убежища или же узаконить право на проживание получателей временной защиты. УВКБ ООН может предложить свои рекомендации по таким вопросам как: когда применять принцип временной защиты, какое обращение должно быть по отношению к защищаемым лицам, и когда и как такая защита будет прекращена.

«Конференция призывает международное сообщество оказывать своевременную и незамедлительную гуманитарную помощь и поддержку странам, в которые устремляется поток беженцев и перемещенных лиц, и помогать им в предоставлении заботы и ухода за большим числом беженцев».

99-я Конференция Межпарламентского Союза, апрель 1998

«В ситуациях массового притока лица, ищущие убежища, должны быть допущены в государство, в котором они впервые просят убежища, и если это государство не может принять их на долгосрочной основе, оно всегда должно принять их по крайней мере временно и предоставить им защиту в соответствии с нижеизложенными принципами».

Заключение № 22 (1981) Исполнительного Комитета УВКБ ООН (1981)

Предоставление защиты лицам, которые не подпадают под определение «беженец»: дополнительная защита

Есть люди, которые нуждаются в международной защите даже после того, как рассмотрены их ходатайства и они признаны лицами, не подпадающими под определение «беженец» по Конвенции о статусе беженцев. Это обычно люди, которые бегут от вооруженных конфликтов, серьезных беспорядков в стране или от серьезной угрозы в других формах, которая не связана с конкретным основанием преследования по Конвенции 1951 года. Такие лица подпадают под более широкое определение понятия «беженец», содержащегося в Конвенции ОАЕ и Картахенской Декларации, и также находятся в сфере ответственности УВКБ ООН. На необходимый период времени им должен быть предоставлен официальный, правовой статус, и определены их права и обязанности. Парламентарии могут обратиться к УВКБ ООН за рекомендациями при определении времени прекращения этой так называемой «дополнительной защиты» для беженцев.

Принятие минимальных стандартов обращения с беженцами, прибывающими в большом количестве

«В ситуациях массового притока лица, ищущие убежища, должны быть допущены в государство, в котором они впервые просят убежища, и если это государство не может принять их на долгосрочной основе, оно всегда должно принять их, по крайней мере, временно и предоставить им защиту». (Заключение № 28 (с) Исполнительного Комитета УВКБ ООН, 1982)

Исполком УВКБ ООН внес рекомендации по применению минимальных стандартов обращения с беженцами, прибывающими в большом количестве, когда невозможно быстро определить их статус.

Эти стандарты должны совершенствоваться с течением времени, если не будет быстрого улучшения ситуации с беженцами, что сделало бы возможным их безопасное возвращение на родину уважением их достоинства. Эти стандарты должны включать:

- Допуск к безопасности без дискриминации
- Защита от высылки
- Предоставление соответствующих условий для приема беженцев, включая их быструю регистрацию
- Предоставление временного права на проживание в стране убежища
- Обращение в соответствии с минимальными гуманитарными стандартами, как они сформулированы Исполкомом УВКБ ООН, которые включают:
 - Предоставление крова
 - Оказание помощи или предоставление права на трудоустройство
 - Доступ к первичной медицинской помощи
 - Доступ детей беженцев к образованию
- Уважение основных прав человека, включая доступ к правосудию и свободу передвижения
- Возможность воссоединения членов семьи, находящихся в других странах убежища, и организация поиска членов семьи, пропавших без вести

Парламентарии должны принять соответствующие процедуры для таких ситуаций, включая средства определения потребности в защите на момент времени после окончания кризиса. Парламентарии могут высказать пожелание, чтобы УВКБ ООН, в рамках законодательства их стран, играло консультативную роль. ■

Процедуры определения статуса беженца

В качестве общего введения в процесс разработки законодательства по процедурам определения статуса беженца парламентарии могли бы рассмотреть следующие рекомендованные элементы, основанные на международных стандартах и практике. Конвенция о статусе беженцев не регулирует процедуры определения статуса беженца. Однако УВКБ ООН имеет большой опыт и может компетентно давать рекомендации по регулированию законодательства. Консультации и помощь при разработке конкретных законопроектов по каким-либо вопросам или проблемам можно получить в представительствах УВКБ ООН на местах.

□ Регистрация и определение личности лиц, ищущих убежища

Документы, выдаваемые беженцу и удостоверяющие его личность, играют важную роль в защите беженцев. Они подтверждают его личность и статус защищенного лица; для стран убежища они являются важным средством гарантии того, что ни один беженец не будет возвращен туда, где ему угрожает опасность. УВКБ ООН оказало помощь ряду стран в создании систем регистрации и выдачи документов на основе современной технологии.

Лица, ищущие убежища, должны получить документы, удостоверяющие их личность и подтверждающие их ходатайство с просьбой о получении убежища, которые можно рассматривать как вид на жительство и которые действительны до принятия окончательного решения по их ходатайствам. Женщины, которые ищут убежища, должны иметь равные права в получении таких документов, быть независимыми от своих родственников мужского пола и получать документы, выписанными на их имя.

Должны быть четко определены те органы, которые принимают и регистрируют заявления с просьбой о предоставлении убежища. Они должны иметь четкие инструкции, определяющие их права и обязанности. Такие органы должны иметь в своем штате выделенный персонал для работы на пунктах пересечения границы, в аэропортах, на железнодорожных и морских вокзалах, а также в разных местах в составе местных органов власти. Персонал, выделенный для работы в портах, должен быть уполномочен принимать ходатайства безбилетных лиц, ищущих убежища, которые находятся на борту кораблей в территориальных водах данного государства.

□ Консультация юриста и представительство интересов

Понятие «статус беженца» не всегда понятно самим беженцам, и большинство беженцев не знакомы с правовыми процедурами страны, в которой они ищут убежища. К сожалению, многие беженцы полагаются на советы из плохо информированных источников, которые могут часто усложнить их дела. Предоставление юридической консультации и информации о процессе — один из путей к тому, чтобы сделать национальные процедуры более справедливыми и эффективными.

→

Лицо, ищущее убежища, должно получить юридическую консультацию и информацию на языке, который он (она) понимает, о предстоящей процедуре и о своих правах и обязанностях во время процесса прохождения процедуры.

Женщины, ищущие убежища, должны получить консультацию по своим правам, включая право на подачу отдельного заявления, когда члены семьи сопровождают их.

Страна убежища должна предоставить лицу, ищущему убежища, все необходимые возможности, чтобы он (она) смог выполнить все формальности, включая бесплатное предоставление услуг квалифицированных и беспристрастных переводчиков.

Для ликвидации культурных барьеров, вызываемых гендерным фактором, собеседование с женщинами, ищущими убежища, должны вести женщины-переводчики.

Многие женщины, ищущие убежища, чувствуют себя неловко при обсуждении подробностей своей жизни, когда собеседование ведут должностные лица мужского пола, особенно если женщины стали жертвой сексуального насилия.

Для ребенка, разделенного со своей семьей, должен быть назначен юрист, который будет представлять его интересы.

□ **Возможность связаться с УВКБ ООН**

Национальные власти должны сообщить лицам, ищущим убежища, что у них есть возможность связаться с УВКБ ООН и иметь, по своему выбору, юриста или человека, который будет представлять его интересы. По возможности, лица, ищущие убежища, должны также получить право на доступ к организациям, оказывающим помощь беженцам, или к другим правозащитным организациям.

□ **Время на подготовку ходатайства о предоставлении убежища**

Быстрое рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища в интересах и лица, ищущего убежища, и страны убежища: те, кто нуждается в защите, получают ее; ходатайства тех, кто не нуждается в защите, будут рассматриваться по обычным миграционным процедурам. Лицу, ищущему убежища, следует оказать помощь и предоставить возможность подать свое ходатайство при первой же возможности.

Тем не менее, есть много причин, по которым лицу, ищущему убежища, трудно вовремя подать свое заявление. Здесь и вопросы психологического плана, например, травма, или вопросы практического плана — невозможность найти место подачи заявлений или оплатить услуги юриста. Заявителя могут попросить объяснить неоправданную задержку с подачей заявления при его рассмотрении. Однако не должно быть временного ограничения на подачу заявлений о предоставлении убежища. Опыт показывает, что строго контролируемое временное



ограничение может привести к высылке беженцев, поскольку не все из них смогут подать свои ходатайства вовремя.

□ **Личное собеседование с квалифицированным должностным лицом**

Для обеих сторон, участвующих в собеседовании, желательно и полезно, когда лицо, ищущее убежища, имеет возможность изложить свое дело лично должностному лицу, которое компетентно выносить объективное и беспристрастное решение по отдельным делам. Это должностное лицо должно принять во внимание и установить все важные факты и предоставить лицу, ищущему убежища, возможность дать подробное описание и представить доказательства по обстоятельствам рассматриваемого дела.

Лицо, ищущее убежища, должно представить все известные ему факты и обстоятельства и получить доступ ко всем имеющимся данным. Фактически, у большинства беженцев нет ничего, кроме собственных показаний, в поддержку своего заявления. Признание официального статуса беженца не зависит от предъявления какого-нибудь формального доказательства; оно может быть основано на личных показаниях лица, ищущего убежища, которые заслуживают доверия.

Учитывая трудности в оценке достоверности данных показаний только на основе записей собеседования или отчета, важным представляется заслушивание дела в присутствии заявителя. Оно дает возможность лицу, принимающему решение, оценить поведение лица, ищущего убежища, задать ему дополнительные вопросы, требующие подробных ответов. Услуги квалифицированных переводчиков должны предоставляться бесплатно. С женщинами, которые ищут убежища, должны работать женщины-интервьюеры и переводчицы, поскольку женщины при проведении собеседования могут стыдиться или считать позорным для себя обсуждать подробности своих заявлений с должностными лицами мужского пола, особенно если женщины стали жертвами сексуального насилия.

Специально необходимо учесть особенности проведения собеседования с несовершеннолетними детьми, разделенными со своими родителями, учитывая принцип «наилучшего обеспечения интересов ребенка» *Конвенции о правах ребенка* (смотрите вставку на странице 73) и документ УВКБ ООН *Руководство по политике и процедурам обращения с несопровождаемыми детьми, ищущими убежища*.

□ **Принятие решения**

Орган, предпочтительно центральный, должен иметь ясно определенные полномочия по принятию решения по заявлению с просьбой о предоставлении убежища. Орган, принимающий решения, должен иметь личное дело лица, ищущего убежища, а также все записи проведенного собеседования и рекомендации различных органов, участвующих в процессе определения статуса беженца. Этот орган должен принимать решение после рассмотрения всей относящейся к делу информации, представленной лицом, ищущим убежища, в свете информации о стране происхождения и оценки соответствия дела заявителя критериям определения понятия «беженец» или другим критериям защиты, применяемым в стране убежища.

→

В случае несопровожаемых детей решение следует принимать с учетом принципа «наилучшего обеспечения интересов ребенка».

О принятом решении заявители должны быть уведомлены в письменной форме.

□ **Подача апелляционных жалоб**

Лица, ищущие убежища, которым отказали в удовлетворении ходатайств, должны иметь достаточно времени на подачу апелляции для официального пересмотра их дел и должны быть проинформированы о процедурах пересмотра дел. Орган по рассмотрению апелляций должен быть независимым, беспристрастным и уполномоченным пересматривать представленные факты, а также применение закона, в любом рассматриваемом деле. Этот орган не должен быть тем, который отказал в подаче заявления, или, как минимум, в него должны входить совершенно другие лица, чем те, которые принимали первоначальное решение.

Заявителю должно быть разрешено оставаться в стране на время рассмотрения его апелляции административным органом высшей инстанции или же на время рассмотрения его апелляции судом.

□ **Прекращение статуса**

Положение о прекращении статуса беженца в Конвенции о беженцах являются исчерпывающими и означают, что национальное законодательство не должно изменять или дополнять их. Если лицо не подпадает под положения о прекращении статуса беженца из-за сменившихся обстоятельств на родине, следует пересмотреть его (ее) личное положение и найти, если возможно, какой-нибудь альтернативный статус, позволяющий ему (ей) продолжать оставаться в стране убежища. УВКБ ООН должно также играть свою роль в определении необходимости применения положения о прекращении статуса в связи с изменившимися условиями в стране происхождения лица, ищущего убежища.

Законы должны предусматривать применение процедур, по которым беженец получает информацию о причинах, вследствие которых рассматривается вопрос о лишении его статуса беженца. Данный беженец должен также иметь возможность обратиться к соответствующему органу и объяснить ему причины, по которому он не может быть лишен статуса беженца или какого-нибудь другого соответствующего статуса. Желательно чтобы орган, принимающий решение, был тем же самым органом, который выносит решение по статусу беженцев; беженцу также должна быть предоставлена возможность обратиться в течение приемлемого периода времени с жалобой в вышестоящий орган.

□ **Аннулирование статуса**

Статус беженца может быть аннулирован только в виде исключительной меры и только в двух определенных, ограничительно толкуемых случаях:

- когда становится известно, что лицо намеренно искажало или скрыло представляемые факты, для того чтобы получить статус беженца;



- когда появляются новые свидетельства, которые показывают, что данное лицо не следует рассматривать в качестве беженца, например из-за того, что оно подпадало под положения об исключении.

□ Контролирующая роль УВКБ ООН

УВКБ ООН может осуществлять контроль за применением Конвенции о статусе беженцев различными путями в зависимости от местных условий, имеющихся ресурсов и правовой структуры конкретной страны. Как минимум, УВКБ ООН должно иметь полный доступ к информации по лицам, ищущим убежища, и по ходу рассматриваемых дел. Представительство УВКБ ООН на месте может проинформировать парламентариев, по их просьбе, о различных формах своего участия в процессе. ■

➤ Число лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН, во всем мире по годам (на 1 января 2001 года)

1990	14,916,498
1991	17,209,722
1992	17,007,483
1993	18,998,777
1994	23,033,000
1995	27,437,000
1996	26,103,200
1997	22,729,000
1998	22,376,300
1999	21,459,620
2000	22,257,340
2001	21,793,300

➤ Примерное число лиц, подпадающих под мандат УВКБ ООН (по регионам)

Регион	1 янв. 2000	1 янв. 2001
Азия	7,308,860	8,450,000
Африка	6,250,540	6,072,900
Европа	7,285,800	5,571,700
Сев. Америка	1,241,930	1,047,100
Лат. Америка и Карибы	90,170	575,600
Океания	80,040	76,000
Всего	22,257,340	21,793,300

➤ Цифры для справки

В начале 2001 года число лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН, составляло 21,8 миллионов. В это число входили 12 миллионов беженцев (55%), 0,9 миллиона лиц, ищущих убежища (4%), 0,8 миллиона возвратившихся беженцев (4%), 6 миллионов лиц, перемещенных внутри страны, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН (27%), 0,4 миллиона возвратившихся ВПЛ (2%) и 1,7 миллиона других лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН (8%).

В 2000 году общее число беженцев во всем мире увеличилось на 4% и составило 12 миллионов человек.

В конце 2000 года Азия приняла наибольшее число беженцев (44,6%), за ней следует Африка (30%), Европа (19,3%), Северная Америка (5,2%), Океания (0,6%), Латинская Америка и Карибы (0,3%).

Если сюда включить всех лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН, то Азия приняла 38,8%, Африка 27,9%, Европа 25,6%, Северная Америка 4,8%, Латинская Америка и Карибы 2,6% и Океания 0,3% беженцев.

В 2000 году примерно 800,000 беженцев возвратились на родину — на 50% меньше по сравнению с 1999 годом, когда вернулись 1,6 миллиона беженцев, включая 800,000 репатриированных косоваров. Около 91,200 беженцев, прибывших из первых стран убежища, были расселены в 2000 году, из них 40,000 беженцев с помощью УВКБ ООН. По сравнению с 1999 годом последняя цифра увеличилась на 32%.

Обычно 50% лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН, составляют женщины. В группе лиц старше 60 лет женщины составляют 55% от всего числа беженцев, что отражает их большую продолжительность жизни.

Примерно 50% беженцев, по которым имелась информация, были моложе 18 лет, 15% — моложе пяти лет. Почти 8% беженцев были в возрасте 60 лет и старше.

Число заявлений с просьбой о предоставлении убежища, поданных в 39 наиболее промышленно развитых странах, сократилось с 648,300 в 1999 году до 629,800 в 2000 году — на 3% меньше. По 18% рассмотренных заявлений в течение 2000 года было принято решение о предоставлении статуса беженца; по 15% заявлений было вынесено решение о разрешении оставаться в стране по гуманитарным соображениям.

По сравнению с числом собственного населения, главными странами, принимавшими беженцев в 2000 году, были Армения (80 беженцев на 1,000 человек населения), Гвинея (59 беженцев на 1,000 человек), Югославия (46 беженцев на 1,000 человек) и Конго (43 беженца на 1,000 человек). ■

Международная защита на практике

Конвенция 1951 года о статусе беженцев, Декларации, национальное законодательство и так называемые «мягкие законы», которые рассматривались в предыдущих главах, составляют правовую основу всех действий, направленных на защиту беженцев и лиц, ищущих убежища. Сотрудник миссии по оказанию гуманитарной помощи на месте должен руководствоваться общими принципами и стандартами, кодифицированными в международном праве беженцев и праве прав человека.

Со своей же стороны парламентарии должны также знать некоторые из основных практических мер, которые предпринимаются в ответ на конкретные проблемы защиты беженцев.

Три наиболее общими проблемами в защите беженцев являются:

- Принятие ответных мер на чрезвычайную ситуацию с беженцами
- Защита женщин-беженок, детей и семей беженцев
- Поиск долгосрочных решений проблем беженцев

Чрезвычайные ситуации с беженцами

➤ Что такое чрезвычайная ситуация с беженцами?

Чрезвычайные ситуации с беженцами — это время кризиса для беженцев и часто для страны убежища. Жизнь людей находится под угрозой и важно предпринять быстрые действия. Страна убежища может испытывать на себе сильное давление, быть в центре пристального внимания средств массовой информации, и у нее может не быть достаточного опыта справиться с ситуацией, когда прибывает большое количество голодных, больных, раненых и испуганных людей.

Чрезвычайные ситуации почти всегда возникают в контексте вооруженных конфликтов и могут, в этом смысле, рассматриваться как чрезвычайное обстоятельство, являющееся частью более крупномасштабного бедствия.

Парламентарии могут предпринять шаги заранее для обеспечения защиты беженцев

Определение чрезвычайной ситуации с беженцами

Рабочим определением чрезвычайной ситуации с беженцами, принятым УВКБ ООН является: «любая ситуация, в которой жизнь или благосостояние беженца будет под угрозой, если не будут предприняты немедленные и надлежащие действия, и которая требует принятия для своего решения чрезвычайных и исключительных мер».

Более важным, чем определение чрезвычайной ситуации, является способность *быстро* признания того, что развивается ситуация, при которой потребуются принятие чрезвычайных мер. ■

во время такого тяжелого для них времени. Если есть национальная правовая база и институциональные структуры, УВКБ ООН может заручиться международной поддержкой гораздо быстрее и эффективнее.

➤ **Разделение ответственности во время чрезвычайной ситуации**

Цель мер, предпринимаемых во время чрезвычайной ситуации, состоит в том, чтобы предоставить защиту и гарантировать обеспечение своевременной помощи беженцам. Страна убежища отвечает за обеспечение беженцев, сохранность поставляемой помощи, за соблюдение беженцами правопорядка на своей территории. Правительства часто полагаются на международное сообщество в разделении финансового бремени; УВКБ ООН предоставляет помощь беженцам по просьбе правительств.

УВКБ ООН обычно отвечает за координацию ответных действий системы ООН, работая в тесном сотрудничестве с Мировой продовольственной программой, ЮНИСЕФ, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и другими организациями. Неправительственные организации (НПО) играют важную роль в оказании помощи беженцам во время чрезвычайных ситуаций. Страна убежища, УВКБ ООН и различные НПО, участвующие в оказании помощи беженцам в чрезвычайных ситуациях, подписывают между собой соответствующее соглашение по разделению ответственности. В идеальном плане хорошо разработанные соглашения по реализации программ оказания помощи помогают избежать дублирования предпринимаемых мер и ликвидировать пробелы в работе.

Предоставление защиты во время чрезвычайных ситуаций

➤ **Когда люди бегут от войны: определение беженца**

В то время как страны Африки и некоторые страны Латинской Америки определяют людей, спасающихся от вооруженных конфликтов, как беженцев (по Конвенции ОАЕ и Картахенской Декларации соответственно), люди, бегущие от вооруженных конфликтов в любом месте, являются беженцами, подпадающими под действие мандата УВКБ ООН. Тем не менее, в других странах мира, кроме стран Африки и Латинской Америки, может быть расхождение между защитой, предоставляемой государствами по Конвенции о статусу беженцев, которая требует, чтобы у лица, ищущего убежища, были вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования по одному из пяти указанных в ней признаков, и защитой, которую предоставляет УВКБ ООН по своему более широкому мандату. Это расхождение в правовом плане может поставить перед жертвами вооруженных конфликтов ряд проблем практического порядка. Парламентарии могут обеспечить такое положение, когда национальное законодательство будет предусматривать предоставление защиты в соответствии с более широким определением понятия «беженец», включающим и жертв вооруженных конфликтов.

□ **Связь между вооруженным конфликтом и преследованием**

Вооруженный конфликт и преследование могут существовать бок о бок. Действительно, вооруженный конфликт может быть именно тем методом, который выбран преследователем для подавления или ликвидации определенных групп населения. В большинстве случаев люди, которые бегут от вооруженных конфликтов, подпадают под определение «беженец», данное в Конвенции о статусе беженцев. То есть, в *дополнение* к тому, что их захватила война, у беженцев будут вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Люди, спасавшиеся, например, от «этнических чисток» в бывшей Югославии или от геноцида в Руанде, бежали от преследования, основанного на одном из определяемых Конвенцией признаков, при этом сама война была средством преследования. Это примеры крупномасштабного преследования, осуществляемого как часть военной кампании или одновременно с ней. Во время вооруженных конфликтов человек может также стать индивидуальным объектом преследования по причинам, определяющим понятие «беженец» в Конвенции 1951 года.

□ **Защита людей, которые не подпадают под определение «беженец» в Конвенции о статусе беженцев**

Лица, которые бегут от вооруженных конфликтов, не всегда признаются беженцами в тех странах убежища, которые не применяют более широкое определение «беженец», данное в Конвенции ОАЕ и Картахенской Декларации. Тем не менее, на практике признается, что люди, спасающиеся от войны, не могут быть возвращены на родину. Большинство государств дает таким лицам различные формы разрешения оставаться на их территории по национальному законодательству или путем административного решения. Парламентарии в тех странах, которые не принимают расширенное определение понятия «беженец», могли бы рассмотреть вопрос о включении в национальное законодательство положения, по которому бы лица, не подпадающие под определение беженца в Конвенции 1951 года, могли бы, тем не менее, получить защиту, если они в ней нуждаются. Предлагаемые стандарты такой защиты изложены ниже в этой Главе.

□ **Групповое определение статуса беженцев**

Обеспечение защиты во время чрезвычайной ситуации с беженцами является вопросом первостепенной важности. Когда становится ясно, что большое число людей спасается от вооруженных конфликтов или других массовых нарушений прав человека, нет необходимости и непрактично рассматривать отдельно поданные заявления о предоставлении им статуса беженца. УВКБ ООН и государства, зная об объективных условиях в стране происхождения, обычно осуществляют процедуру определения статуса беженца для всей группы беженцев. Каждый член такой группы рассматривается беженцем по принципу *prima facie*, то есть, при отсутствии доказательств обратного.

□ **Связь между массовым притоком беженцев и убежищем**

Страны, которые еще не ввели принцип *prima facie* при определении статуса беженцев для группы людей, обычно предоставляют им временную защиту, предоставляя людям немедленный доступ к безопасности и

защищая их основные права человека. Временная защита — это средство, используемое для поиска решения чрезвычайной ситуации, когда есть очевидные потребности людей в защите, но почти нет возможности определить такие потребности быстро в индивидуальном порядке. Временная защита должна предоставляться только до того момента, пока в обстоятельствах, которые заставили людей бежать, не произойдут коренные перемены. Как только такие перемены произошли, страна убежища может считать, что больше нет потребности в защите и что большая часть лиц, которым была предоставлена защита, могут вернуться на родину без боязни за свою жизнь. Однако страны убежища должны знать, что некоторым людям все еще нужна будет защита, в том числе и по причинам, связанным с прошлым преследованием. У государств должен быть механизм — обычно это система определения статуса беженца — для выявления таких людей.

□ **Исключение из статуса беженца**

Некоторые люди не заслуживают международной защиты (смотрите Главу 3). Отдельные лица могут исключаться из статуса беженца даже при процедуре группового определения статуса беженцев. Стране убежища может быть трудно установить личность и вернуть обратно лиц, которые должны быть исключены из статуса беженца. В таком случае желательно, чтобы государства обращались за советом и помощью к УВКБ ООН в самом начале чрезвычайной ситуации с беженцами для оценки контингента беженцев и имеющихся ресурсов для отделения тех, кто должен быть исключен из статуса беженца, от остальной массы беженцев.

Что делать в случае чрезвычайной ситуации с беженцами?

Исполком УВКБ ООН выразил свое согласие с набором международно-признанных основных стандартов обращения с беженцами, применяемых в условиях чрезвычайных ситуаций.

Обеспечьте открытость границ для обеспечения доступа к безопасности

Убедитесь, что у людей есть доступ к безопасности, создав для этого законодательную базу для их приема до возникновения такой потребности.

Примите расширенное определение понятия «беженец»

Применение расширенного определения понятия «беженец», как оно дано в Конвенции ОАЕ, Картахенской Декларации и национальном законодательстве многих стран, даст основу для защиты в случае чрезвычайной ситуации с беженцами.

Предоставляйте временную защиту, когда в ней есть потребность

Когда определение «беженец», применяемое в стране убежища, является более узким, применяемым в Конвенции о статусе беженцев, парламентарии могут предоставить защиту другим лицам, нуждающимся в ней, в виде временной защиты, которая охватывает жертв вооруженных конфликтов и других ситуаций массовых нарушений прав человека.

Придерживайтесь стандартов обращения, применяемых во время чрезвычайных ситуаций с беженцами

Исполком УВКБ ООН согласился с тем, что:



- ❑ Беженцы и лица, ищущие убежища, не должны нести наказания или подвергаться грубому обращению только из-за того, что их присутствие в стране убежища рассматривается как незаконное. По отношению к ним не должны вводиться ограничения на свободу передвижения за исключением тех случаев, когда это необходимо в интересах здоровья населения страны или общественного порядка.
- ❑ Беженцам и лицам, ищущим убежища, должны быть предоставлены основные международно-признанные права человека, в частности такие права, которые изложены во Всеобщей декларации прав человека.
- ❑ Беженцам и лицам, ищущим убежища, должна быть оказана вся необходимая помощь, и они должны получить основные условия, необходимые для жизни, включая еду, жилище и элементарные медицинские и гигиенические услуги. В этом отношении международное сообщество должно соблюдать принципы международной солидарности и разделения бремени.
- ❑ С беженцами и лицами, ищущими убежища, следует обращаться как с лицами, чья трагическая судьба требует специального внимания и сострадания. Они не должны подвергаться жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению.
- ❑ По отношению к ним не должно быть дискриминации по признаку расы, вероисповедания, политических убеждений, гражданства, страны происхождения или физического недуга.
- ❑ Беженцы и лица, ищущие убежища, должны рассматриваться как лица, обладающие правосубъектностью; они должны иметь свободный доступ к судам и другим компетентным административным органам.
- ❑ Место пребывания лиц, ищущих убежища, должно определяться их безопасностью и благополучием, а также потребностями безопасности принимающего государства. Насколько это возможно, лица, ищущие убежища, должны размещаться на разумном расстоянии от границы их страны происхождения. Они не должны вовлекаться в ведение подрывных действий против их страны происхождения или какого-либо другого государства.
- ❑ Следует уважать принцип единства семьи.
- ❑ Должна быть оказана вся возможная помощь в поиске родственников.
- ❑ Следует предусмотреть оказание защиты несовершеннолетним и детям, прибывающим без сопровождения взрослых.
- ❑ Беженцам следует разрешать посылать и получать почту.
- ❑ Беженцам следует разрешать получение материальной помощи от друзей или родственников.
- ❑ По возможности следует предпринять меры по регистрации рождения, смерти и браков, заключаемых беженцами.
- ❑ Беженцам должны быть предоставлены все возможности для поиска приемлемого долгосрочного решения.
- ❑ Беженцам следует разрешать перевод своих капиталов, которые они ввели в страну, где они нашли долгосрочное решение.
- ❑ Следует предпринять все возможные шаги для облегчения добровольной репатриации беженцев.



Предоставьте убежище жертвам войны, которые не отвечают определению «беженец» по Конвенции о статусе беженцев

Некоторые лица, бегущие от войны, не будут признаны беженцами по Конвенции 1951 года, даже если они и прошли процедуру определения статуса беженца на индивидуальной основе. Принимая во внимание то крушение и травму, которые они претерпели в своей жизни, беженцы имеют право на определенную степень безопасности и стабильности. Недостаточно только лишь отказаться от их депортации.

Люди должны иметь официальный правовой статус с определенными правами и обязанностями; они должны получить документы, удостоверяющие этот статус. Статус должен выдаваться на довольно длительный период времени, чтобы обладающие им люди могли хоть немного ввести свою жизнь в нормальное русло. Статус должен предоставлять им основные права, как они определены в соответствующих международных и региональных договорах. В некоторых странах национальные или региональные положения о правах человека могут потребовать более высоких стандартов, чем те минимальные стандарты, перечисляемые ниже:

- ❑ Гражданские и политические права:
 - защита от высылки и выдворения;
 - запрещение дискриминации;
 - защита против пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания;
 - свобода передвижения;
 - доступ к судам
- ❑ Важным является также предоставление экономических и социальных прав, сравнимых с общепринятыми правами в стране убежища, включая право на доступ к соответствующему жилищу, право на получение помощи или на трудоустройство, на медицинское обслуживание, на начальное и среднее образование.
- ❑ основополагающим принципом является принцип единства семьи, и страны убежища должны помогать беженцам в их воссоединении с близкими родственниками. Чем больше времени человек проводит в принимающей его стране, тем сильнее потребность в воссоединении семьи.

Предоставление защиты жертвам войны может быть прекращено, когда в ней больше нет необходимости. Объективные критерии для оценки времени, когда предоставление защиты может быть прекращено, должны быть изложены в письменной форме и, желательно, в законодательстве. При определении времени прекращения предоставления такой защиты следует получить рекомендации у УВКБ ООН.

Выступайте с призывом оказать международную поддержку и разделить ответственность

Парламентарии могут поддержать призывы к проявлению международной солидарности и разделению ответственности, привлекая общественное внимание к потребностям беженцев, к тому вкладу, который уже сделали их страны в предоставление беженцам убежища, и обеспечивая доступ к гуманитарным организациям.



Обращайтесь к правительству в целях обеспечения безопасности в лагерях беженцев

Парламентарии могут призвать свои правительства сделать все возможное для защиты беженцев, а также сотрудников местных и международных гуманитарных организаций, которые пытаются защитить беженцев и оказать им помощь. Ответственность за поддержание общественной безопасности и порядка лежит на стране убежища. В случаях, когда для этого необходима международная поддержка, правительство страны убежища должно исследовать пути получения необходимой помощи.

Воздействуйте на местное население и социальную сферу: выступайте в защиту беженцев

Во время чрезвычайных ситуаций с беженцами парламентарии могут во многом повлиять на то, как обращаются с беженцами. Они могут призвать власти страны соблюдать международные обязательства по оказанию гуманитарной помощи. Они могут выразить свое сострадание и солидарность с беженцами, знакомясь с положением дел. Они могут посещать лагерь для беженцев или закрытые центры, где содержатся беженцы. Они могут рассмотреть вопросы и причины беспокойства местного населения, попытаться сгладить отрицательное отношение к беженцам, вызванное отсутствием информации, недопониманием или предвзятым мнением о беженцах. ■

Защита женщин-беженок

➤ Особые условия, оказывающие отрицательное воздействие на женщин-беженок

Женщины составляют по крайней мере половину всех беженцев. У женщин-беженок есть многие из тех же потребностей, которые есть у мужчин: защита против принудительного возвращения, уважение их прав человека, когда они находятся в изгнании, и получение помощи в поисках долгосрочного решения своего тяжелого положения. Однако у них есть также и другие, дополнительные потребности, когда они находятся в положении беженцев.

Часто в хаосе крупномасштабных ситуаций с беженцами женщины особенно уязвимы в отношении сексуальных и других форм насилия. Кроме того, они часто несут ответственность за других, более уязвимых членов семьи, таких как дети и престарелые. Женщины часто разделены с мужчинами - членами семьи, которые могут в это время принимать участие в вооруженном конфликте или оставаться на родине с целью охраны семейной собственности.

В условиях лагеря для беженцев, когда нарушены традиционные схемы принятия решений, женщины могут лишиться права голоса в решении вопросов, которые отрицательно сказываются на их повседневной жизни и безопасности. Например, если мужчины или какая-нибудь группа мужчин контролируют распределение гуманитарной помощи, женщин могут принуждать к оказанию сексуальных услуг в обмен на еду. Женщины могут также находиться под угрозой сексуального насилия со стороны других беженцев, местного населения, боевиков, полиции или сил безопасности в стране убежища.

В странах, применяющих процедуры индивидуального определения статуса беженцев, у женщин, прибывающих вместе с членами семьи мужского пола, может не быть возможности подать свои собственные заявления даже в случае отклонения заявлений их мужей. Женщинам может быть труднее разговаривать откровенно с женщиной, который проводит с ними собеседование, или с переводчиком мужского пола, особенно если некоторые стороны ее заявления с просьбой о предоставлении статуса беженца связаны с сексуальным насилием или вопросами чести семьи.

В дополнение к препятствиям процедурного плана, имеющимся в системах определения статуса беженца, могут быть трудности и правового характера при рассмотрении заявлений, связанных с гендерным фактором.

➤ Преследование, связанное с гендерным фактором

Преследование, связанное с гендерным фактором, является термином, используемым в международном праве беженцев для описания разного рода ходатайств, включая и те, которые иногда подаются мужчинами. Хотя гендер конкретно и не упоминается в Конвенции 1951 года о статусе беженцев (опасения преследования должны быть по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений), признается, что гендер может оказывать влияние или определять тип преследования, которому подвергается человек, и/или причины такого обращения.

«Исполнительный Комитет с удовлетворением принимает к сведению те специальные усилия государств, которые они предпринимают по включению гендерного фактора в свою политику по предоставлению убежища, постановления и практику; призывает государства, УВКБ ООН и другие заинтересованные организации способствовать более широкому принятию и включению в свои критерии защиты такого толкования, что преследование может быть связано с гендерным фактором или же осуществляться через сексуальное насилие; также призывает УВКБ ООН и другие заинтересованные организации разработать, поддержать и применять руководящие принципы, правила поведения и учебные программы по гендерным вопросам, связанным с беженцами, чтобы поддержать внедрение гендерной перспективы и повысить ответственность за осуществление гендерной политики.»

Закключение № 87 (n) Исполнительного Комитета УВКБ ООН (1999)

В ходатайствах, связанных с гендерным фактором, обычно упоминаются акты сексуального насилия, бытовое насилие, принудительное планирование семьи, калечащие операции на женских половых органах, наказание за нарушение социальных традиций и условностей и за гомосексуализм. Такие ходатайства могут отличаться друг от друга тем, что в них смешаны формы преследования и причины преследования. Тем не менее, они имеют нечто общее: при рассмотрении ходатайств гендер является одним из существенных факторов. В этом свете

преследование не обязательно должно быть вызвано только гендером жертвы; оно может быть вызвано и идеологией виновного в совершении преследования: люди, уклоняющиеся от выполнения своей гендерной роли, подлежат преследованию. Например, женщины, которые опасаются преследования из-за нарушения социальных традиций, обычно преследуются не потому, что они женщины, а потому, что отказываются быть «правильными» женщинами.

Определение понятия «беженец» в Конвенции о статусе беженцев должно толковаться с учетом гендерного фактора. В той же мере, как важна информация о стране заявителя, просящего убежища, для определения «типичного» ходатайства, важно и понимание социально определяемых ролей в стране заявителя для правильного толкования понятия «беженец». Такой подход одобрен рядом международных органов, включая и Исполком УВКБ ООН.

➤ **Рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, подаваемых женщинами**

УВКБ ООН и некоторые государства выпустили руководящие указания по рассмотрению ходатайств о предоставлении убежища, подаваемых женщинами, включая и ходатайства, связанные с гендерным фактором. Отмечается рост судебной практики в рассмотрении таких дел, и многие государства выразили свой интерес к этому понятию и планируют включить его в свои правовые структуры защиты.

В дополнение к общим нормам международного права прав человека, применимым ко всем людям, есть ряд стандартов по правам человека, которые имеют непосредственное отношение к положению женщин-беженек и женщин, ищущих убежища. Самым известным правовым инструментом является *Конвенция о запрещении всех форм дискриминации в отношении женщин и Факультативный Протокол* к ней.

Эта Конвенция устанавливает для государств стандарты в ряде областей, которые важны для женщин-беженек, включая:

- Запрещение всех форм торговли женщинами и эксплуатации проституции
- Гражданство
- Образование
- Занятость
- Медицинское обслуживание
- Особые проблемы женщин из сельских районов
- Равенство перед законом
- Все вопросы, относящиеся к браку и отношениям в семье

Другие важные международные стандарты включают Декларацию Генеральной Ассамблеи ООН о запрещении насилия против женщин, которая признает женщин-беженек как одну из особо уязвимых групп, подверженных насилию, и призывает государства принять меры, направленные на запрещение насилия против женщин.

Защита детей-беженцев

Примерно 41 процент всех лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН, моложе 18 лет; 12 процентов — моложе пяти лет. Дети-беженцы должны иметь такие же права на защиту, как и взрослые беженцы. С учетом их особых потребностей и уязвимости, дети-беженцы должны также получать специальную защиту и помощь.

В чрезвычайной ситуации с беженцами дети-беженцы могут легко потерять своих родителей и свои семьи. Поэтому следует немедленно принимать меры по регистрации таких детей и поиску их родителей. Дети без родителей находятся еще в большей опасности, чем другие дети-беженцы, в отношении призыва в армию или сексуальной эксплуатации. С учетом нормальных потребностей развития даже те дети, которые остаются вместе со своими семьями, сильно страдают из-за психологических травм и необходимости покидать родные места.

Дети-беженцы: Рекомендации по обеспечению защиты и помощи

***Дети уязвимы.** Они страдают от болезней, недоедания и увечий.*

***Дети зависимы.** Им необходима поддержка взрослых не только для физического выживания, особенно в раннем детстве, но и для психологического и социального благополучия.*

***Дети развиваются.** Они проходят определенные этапы развития, подобно тому как возводится башня из кирпичей, где каждый новый ряд укладывается на предыдущий. Серьезные задержки, прерывающие эти последовательные этапы, могут существенно повредить развитию ребенка.*

Безопасность и благополучие детей-беженцев подвергаются гораздо большей угрозе, чем безопасность и благополучие многих других детей. Внезапное возникновение чрезвычайных обстоятельств, сопровождаемое насилием, разрушением семьи и социальных структур, а также острая нехватка средств к существованию у большинства беженцев — все это серьезно отражается на физическом и психологическом благополучии детей-беженцев. К сожалению, маленькие дети раньше и чаще других становятся жертвами насилия, болезней, недоедания, которыми сопровождаются миграция населения и исход беженцев. Распад семьи и привычного образа жизни в результате чрезвычайных обстоятельств, а также поиски выхода из положения отрицательно сказываются на детях-беженцах всех возрастов. Поэтому помощь, необходимая для удовлетворения их материальных и социальных потребностей, зачастую означает оказание поддержки их семьям и сообществу беженцев в целом. ■

Предисловие, Дети-беженцы: Рекомендации по обеспечению защиты и помощи, УВКБ ООН

В странах, где содержат под стражей взрослых беженцев, большой опасности задержания подвергаются и дети, пока не будет принято специальное постановление об освобождении их родителей. Детей не следует содержать под стражей, если только нет абсолютно никаких других путей обеспечения принципа единства семьи.

При проведении процедур определения статуса беженца на индивидуальной основе ребенку, разделенному с семьей, следует назначить опекуна для наилучшего обеспечения его интересов. При рассмотрении просьбы ребенка о предоставлении ему статуса беженца следует принимать во внимание степень его умственного развития, уровень зрелости и способность выразить свою просьбу о предоставлении убежища с учетом его (ее) личного опыта, семейного происхождения и национальной культуры. При рассмотрении заявления ребенка, возможно, понадобится либеральное применение принципа толкования сомнения в пользу заявителя.

Дети, пострадавшие от вооруженного конфликта, имеют право на специальную защиту и обращение с учетом их особой уязвимости, когда им угрожает эксплуатация, телесные повреждения, или есть опасность для жизни. Другие важные права детей-беженцев включают право на образование, соответствующее питание и на самый высокий достижимый стандарт здоровья.

Наилучшее обеспечение интересов ребенка и роль семьи, как основного источника защиты и благополучия ребенка, должны лежать в основе всех решений, принимаемых в отношении детей-беженцев. Этот принцип нашел свое полное правовое выражение в Конвенции о правах ребенка, участником которой являются почти все страны мира. Эта Конвенция содержит конкретное положение о детях-беженцах и также отмечает, что все ее положения должны применяться по отношению ко всем детям без дискриминации. Особую защиту детей-беженцев и детей, перемещенных внутри страны, предусматривает и Африканская Хартия о правах и благополучии ребенка.

Обеспечение наилучших интересов детей-беженцев и детей, ищущих убежища

Статья 3 Конвенции о правах ребенка гласит, что во всех действиях в отношении ребенка, независимо от того, предпринимаются ли они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка. В каждом случае при принятии решения в отношении ребенка необходимо рассмотреть, по возможности, самые различные решения, учитывая при этом принцип наилучших интересов ребенка. Такой подход общепринят во всех случаях — от прямого судебного вмешательства государств в личную жизнь семьи, до тех ситуаций, когда государства могут вмешиваться косвенно, например, через местные органы власти, для обеспечения и защиты прав детей.



Понятие «наилучшие интересы ребенка» означает, что законодательные органы должны принимать во внимание, учитываются ли в самой полной мере интересы детей при принятии законов или внесении в них изменений.

В соответствии со статьей 22 Конвенции о правах ребенка дети-беженцы или дети, ищущие убежища, получают особое внимание. По этой статье Конвенции Государства-участники должны принимать необходимые меры с тем, чтобы такие дети получали соответствующую защиту и гуманитарную помощь.

Публикация УВКБ ООН *Дети-беженцы: Рекомендации по обеспечению защиты и помощи* определяет цели и задачи, а также принципы и практические меры по защите и оказанию помощи детям-беженцам. Она охватывает такие вопросы, как права ребенка; культура, психологическое благополучие, здоровье и питание ребенка; предотвращение травматизма и лечение физических увечий; личная свобода, правовой статус, образование; дети, разделенные с родителями, и поиск долгосрочных решений. ■

Защита семьи беженцев

Наиболее эффективным способом защиты уязвимых беженцев является защита семей беженцев. В особой поддержке нуждаются неполные семьи. Все члены семей беженцев сталкиваются с проблемами, когда они разъединены во время бегства или когда страны убежища не оказывают помощь в их воссоединении с другими членами семьи. Такое положение может быть особенно трудным для лиц, получивших право на временное проживание, поскольку у них часто меньше прав, чем у признанных беженцев.

Конференция, ... принимая во внимание, что сохранение единства семьи, являющейся естественной и основной групповой общественной ячейкой, является существенным правом беженца, и что сохранение этого единства находится под постоянной угрозой, рекомендует правительствам принять необходимые меры для обеспечения защиты семьи беженца, в особенности для того, чтобы:

(1) обеспечить сохранение единства семьи беженцев, в частности в тех случаях, когда глава семьи удовлетворяет условиям, требуемым для въезда в ту или иную страну;

(2) обеспечить защиту несовершеннолетних беженцев и, в частности, несопровождаемых взрослыми детей и девушек, уделяя особое внимание вопросам опеки и усыновления.

Заключительный Акт созданной Организацией Объединенных Наций Конференции полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, IV В.1951

Защита женщин, детей и семей беженцев: что делать?

Предусмотрите специальные правила для женщин и детей в процедурах определения статуса беженца

- ❑ Парламентарии могут предусмотреть специальные условия для женщин и детей в процедурах определения статуса беженца, включая приглашение для проведения собеседований интервьюеров и переводчиков женского пола.
- ❑ Все те, кто принимает решения по предоставлению статуса беженца, должны иметь доступ к информации об условиях соблюдения прав человека и о социальных ролях в странах происхождения, поскольку это часто затрагивает интересы женщин и детей.
- ❑ Парламентарии могут попросить свои правительства разработать руководящие указания по рассмотрению ходатайств, связанных с гендерным фактором, используя при этом в качестве модели существующие методические указания.
- ❑ Дети без родителей должны иметь утвержденного в соответствии с законом опекуна для наилучшего обеспечения их интересов.
- ❑ Все члены семьи должны признаваться беженцами, если таковым признан основной заявитель, и каждый член семьи должен иметь возможность подать свое собственное ходатайство.
- ❑ Женщинам и детям должны быть выданы на их имя документы, подтверждающие их статус беженца.

Запретите задержание беженцев и их содержание под стражей

- ❑ Парламентарии могут предпринять шаги с целью запрещения задержания и содержания под стражей детей и должны обеспечить альтернативные средства для их защиты и попечения.
- ❑ Нельзя задерживать женщин, особенно тех, кто приезжает с детьми или другими лицами на их попечение, кормящих матерей и беременных женщин.

Создавайте возможности для воссоединения семей беженцев

- ❑ Парламентарии могут принять меры, обеспечивающие быстрое воссоединение членов семьи, потерявших друг друга во время бегства, предусмотреть применение либеральных критериев при рассмотрении того, какие члены семьи могут быть допущены к воссоединению, и способствовать тому, чтобы взрослые члены семьи могли сами обеспечивать своих иждивенцев. ■

Решением вопроса защиты семей беженцев является воссоединение семей. Исполнительный Комитет УВКБ ООН подчеркнул необходимость защиты единства семей беженцев путем:

- ❑ воссоединения членов семьи, потерявших друг друга во время бегства;
- ❑ применения либеральных критериев при рассмотрении того, кто из членов семьи может быть допущен к воссоединению;
- ❑ признания всех членов семьи беженцами, когда основной заявитель признается в качестве такового, и предоставление права каждому члену семьи подать свое собственное ходатайство;
- ❑ определение единства семьи в качестве приоритета на ранних этапах всех программ для беженцев;
- ❑ предоставления возможности взрослым членам семьи зарабатывать средства для поддержания своих иждивенцев.

Поиск решений

Для большинства беженцев в мире решением их тяжелой судьбы было бы возвращение на родину. Добровольная репатриация должна проходить в условиях безопасности и с уважением достоинства беженцев, на основе взвешенного решения, принимаемого самим беженцем. Некоторым беженцам позволяют оставаться на постоянное местожительство в стране, в которой они впервые нашли убежище. Такое решение называется местной интеграцией. Наконец, очень небольшой процент беженцев переселяется во вторую страну убежища. Хотя переселение является решением для очень небольшого числа беженцев, оно является чрезвычайно важным видом защиты и долгосрочным решением.

➤ Добровольная репатриация

Добровольная репатриация является предпочтительным решением для большинства беженцев и стран, предоставляющих им убежище. Большая часть беженцев ищет убежища около своих стран происхождения с тем, чтобы при первой же возможности вернуться в родные места, вернуться к прежней жизни и помочь в восстановлении жизни своих общин.

При **наилучшем развитии ситуации**: конфликт прекратился; устранена физическая угроза для жизни людей, например, убраны противопехотные мины; улучшилось положение с правами человека, вследствие чего ликвидированы причины исхода беженцев. Беженцы принимают добровольное решение о возвращении домой, имея полную информацию о положении дел на родине, достаточную международную защиту и помощь для возвращения в безопасности и с уважением их достоинства. Правовой статус беженцев гарантирован трехсторонним соглашением между УВКБ ООН, страной убежища и страной их происхождения. Ликвидирован разрыв между этапом поставки гуманитарной помощи и оказанием помощи в целях развития на более длительный период

времени. Началось примирение между воюющими сторонами конфликта и в обществе.

К сожалению, реальность редко похожа на такой сценарий. Слишком часто защита и помощь, оказываемые в стране убежища, недостаточны. Беженцы вынуждены выбирать наименьшее из двух зол и часто делают выбор в пользу возвращения на родину в надежде, что условия там, возможно, улучшились за время их отсутствия. При репатриации в таких условиях существует риск того, что возвращающиеся беженцы будут вынуждены бежать во второй раз.

До стадии активного содействия добровольной репатриации УВКБ ООН требует обеспечения определенного уровня физической и личной безопасности для беженцев. Однако когда беженцы возвращаются стихийно, по собственной воле, в страну, в которой все еще не угас вооруженный конфликт, УВКБ ООН будет делать все возможное, чтобы помочь им.

«Конференция призывает правительства и парламенты способствовать раннему и добровольному возвращению, переселению и реабилитации беженцев и перемещенных лиц; проведению разоружения, демобилизации и последующей переподготовки и реинтеграции бывших комбатантов, особенно детей-солдат, в гражданскую жизнь, а также реабилитации травмированного населения, особенно женщин и детей.»

99-я Конференция Межпарламентского Союза, апрель 1998

Возвращающиеся беженцы часто сталкиваются с экономическими, правовыми и социальными проблемами по прибытии на родину. Когда национальная инфраструктура разрушена войной, возвращающимся беженцам трудно вернуть себе свою собственность или получить за нее возмещение. УВКБ ООН, которое часто работает на местах с НПО, контролирует возвращение беженцев и помогает им в разрешении встающих перед ними проблем защиты. УВКБ ООН и юридический факультет Гарвардского университета разработали проект под названием «Imagine Coexistence» («Представить сосуществование»), цель которого - содействовать сосуществованию в краткосрочной перспективе во время реинтеграции после конфликта с тем, чтобы предотвратить возврат к насилию в разделенных общинах и содействовать долгосрочному примирению. Одним из средств, используемых для этой цели, является проведение деятельности по созданию источников дохода на местном уровне, что помогает сблизить различные общины.

➤ Местная интеграция

Устав УВКБ ООН отмечает, что одним из решений судьбы беженцев является их ассимиляция в новых национальных сообществах. Конвенция о статусе беженцев предусматривает, что государства должны, насколько это возможно, способствовать ассимиляции и натурализации беженцев. В ряде стран, особенно тех, которые обычно принимают иммигрантов, уже установилась практика выдачи разрешений на натурализацию признанных беженцев.

Другие страны убежища высказывают пожелание разрешать беженцам оставаться на своей территории постоянно, особенно когда они вносят свой вклад в развитие местной экономики. В последние годы все меньше стран считают, что они в состоянии предложить беженцам местную интеграцию, хотя и есть некоторые заметные исключения, такие как натурализация тысяч беженцев из Гватемалы в Мексике.

➤ Традиционные страны переселения беженцев

Австралия, Дания, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Швеция, Швейцария

➤ Новые страны переселения беженцев

Аргентина, Бенин, Бразилия, Буркина-Фасо, Ирландия, Исландия, Испания, Чили ■

➤ Переселение

Относительно небольшое число беженцев, которые подлежат переселению, подвергаются возможной опасности в странах первого убежища, или же нет никаких других долгосрочных решений их судьбы. Некоторые страны постоянно предлагают им места для переселения; другие делают это время от времени, на однократной основе. Для получения рекомендации на переселение беженцы должны отвечать критериям УВКБ ООН и критериям страны, куда они переселяются. ■

Поиск решений проблем беженцев: что делать?

В странах убежища

- ❑ Для обеспечения действительно добровольной репатриации парламентарии могут убедиться, что ни один беженец не возвращается против его воли, если только не имеет место правильное применение положения о прекращении статуса по Конвенции о статусе беженцев;
- ❑ Парламентарии могут также рекомендовать, чтобы беженцам разрешили поездку на родину, где они смогут посмотреть своими глазами на ситуацию и оценить существующие там условия, не теряя при этом права на повторный въезд в страну убежища;
- ❑ Парламентарии могут рассмотреть вопрос предоставления более широких возможностей для натурализации признанных беженцев, если это позволяют условия в стране.



В странах происхождения беженцев

- ❑ Парламентарии могут обеспечить наличие правовой базы для защиты прав возвращающихся беженцев;
- ❑ Для законодательных действий ключевыми вопросами являются соблюдение прав собственности, возмещение и компенсация убытков. Следует предусмотреть вопрос о предоставлении гражданства детям-беженцам, которые родились вне страны своего происхождения; им должны также выдаваться национальные документы, подтверждающие их личность;
- ❑ Парламентарии могут призвать свои правительства дать разрешение на доступ УВКБ ООН и НПО к беженцам, чтобы они могли контролировать положение беженцев, возвращающихся на родину.

В странах переселения и потенциальных странах переселения

- ❑ Страны переселения могут рассмотреть вопрос о расширении мест для переселения беженцев, а также выделить дополнительные места для чрезвычайных случаев, когда УВКБ ООН вынуждено переселять беженцев в срочном порядке по причинам безопасности;
- ❑ Страны, которые еще не стали странами переселения беженцев, могли бы стать такими или, по крайней мере, показать УВКБ ООН свое желание рассматривать отдельные ходатайства о переселении.

В странах-донорах и потенциальных странах-донорах

- ❑ Страны-доноры могут попросить улучшить качество убежища и помочь в этом, с тем чтобы людей не принуждали сделать свой выбор в пользу возвращения в неустойчивую и опасную ситуацию;
- ❑ Страны-доноры могут оказать политическое давление, с тем чтобы влиять на причины, которые порождают поток беженцев;
- ❑ Страны-доноры могут также оказать поддержку проведению всех видов деятельности, необходимой для успешной репатриации или интеграции беженцев на месте, включая осуществление программ по разминированию местности, разработку проектов по созданию источников дохода и оказание помощи в долгосрочном развитии. ■

Глава 5

Поиск альтернатив задержанию беженцев и защита беженцев от дискриминации

Защита беженцев происходит не только на границе. Лица, ищущие убежища, и признанные беженцы могут оставаться уязвимыми даже в странах убежища, которые присоединились к Конвенции о статусе беженцев и которые приняли законы и установили процедуры по рассмотрению ходатайств о предоставлении статуса беженца. Есть целый ряд вопросов в отношении защиты беженцев, которые имеют важное значение в их повседневной жизни в стране убежища. Для многих лиц, ищущих убежища, и/или беженцев такими вопросами могут быть произвольное задержание, атмосфера расизма и ксенофобии среди некоторых слоев местного населения.

«Исполнительный Комитет сожалеет о том, что многие страны продолжают практику произвольного задержания просиющих убежища лиц (включая несовершеннолетних) на неоправданно длительные сроки и без обеспечения им адекватного доступа к УВКБ ООН и справедливым процедурам своевременного пересмотра вопроса об их задержании; отмечает, что подобная практика задержания несовместима с установленными стандартами в области прав человека, и настоятельно призывает государства к более активному поиску любых целесообразных альтернатив задержанию».

Заключение № 85 (dd) Исполкома УВКБ ООН (1998)

Задержание

Исполнительный Комитет УВКБ ООН отметил с глубокой обеспокоенностью, что большое число беженцев и лиц, ищущих убежища, в различных районах мира в настоящее время подвергаются задержанию или аналогичным ограничительным мерам по причине их незаконного въезда или пребывания в стране в поисках убежища до урегулирования их положения. Исполком считает, что в связи с тяготами, которые создает задержание, его, как правило, следует избегать. В случае необходимости к задержанию можно прибегнуть лишь в случаях, когда нужно определить личность заявителя и установить те элементы, на которых основаны ходатайства о предоставлении статуса беженца или убежища.

- *Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию.*

Всеобщая декларация прав человека, статья 9

- *В связи с тяготами, которые создает задержание, его, как правило, следует избегать.*

Заклучение № 44 Исполкома УВКБ ООН (1986)

Задержание лиц, ищущих убежища, считается законным и не произвольным, если оно осуществляется в соответствии с внутригосударственным правом, Конвенцией о статусе беженцев и международным правом. Задержание должно осуществляться без дискриминации, под контролем судебных и административных органов, которые определяют необходимость задержания и возможность освобождения задержанных из-под стражи, когда уже нет оснований для продолжения задержания.

➤ Что такое задержание?

Задержание связано не только с тюрьмами. Задержание — это содержание человека в пределах небольшого или ограниченного места, которым могут быть тюрьмы, закрытые лагеря, государственные или частные места содержания под стражей, гостиничные номера или транзитные зоны аэропортов, в пределах которых значительно ограничивается свобода передвижения, и когда единственная возможность покинуть такое ограниченное пространство может быть только в случае выезда с территории страны убежища.

Для определения того, находится ли лицо, ищущее убежища, под стражей, необходимо провести оценку совокупного воздействия на него всех форм ограничения, степень и интенсивность каждой формы ограничения.

Ограничения в отношении местности, где может проживать лицо, ищущее убежища, обычно не является задержанием.

➤ Обычно лиц, ищущих убежища, нельзя задерживать

Всеобщая декларация прав человека признает право искать убежище от преследования и пользоваться им как одно из основных прав человека. Пользуясь этим правом, лица, ищущие убежища, часто вынуждены прибывать или въезжать в страну убежища нелегальным образом. В отличие от обычных мигрантов многие лица, ищущие убежища, не могут получить правильно оформленные паспорта или визы. Поэтому при рассмотрении любых ограничений на свободу передвижения многих лиц, ищущих убежища, необходимо принимать во внимание этот факт, физические и психологические травмы, которые они испытали на себе.

➤ При каких обстоятельствах можно задерживать лиц, ищущих убежища?

Как исключение к общему правилу, лица, ищущие убежища, могут задерживаться по причинам, изложенным ниже, **если только они ясно определены в национальном законодательстве, которое соответствует международному праву прав человека.**

Должна существовать законодательная презумпция против задержания. Задержанию должны быть созданы альтернативы (смотрите ниже), которые должны применяться в первую очередь, кроме случаев, когда есть подтверждение их неэффективности в отношении конкретного лица. Лицо, ищущее убежища, может быть задержано только после

рассмотрения всех возможных альтернатив. Принимая решение о задержании какого-либо лица, власти должны определить, является ли задержание обоснованным и пропорциональным в смысле достижения поставленных целей. При признании его необходимости, задержание должно осуществляться без какой-либо дискриминации по отношению к задерживаемому лицу и на минимальный период времени.

Четыре допустимых исключения из общего правила, что задержание не следует применять, должны определяться законом. Лица, ищущие убежища, могут быть задержаны только для того, чтобы:

- ❑ *Определить их личность.* Это относится к случаям, когда личность не может быть определена или вызывает сомнения.
- ❑ *Определить элементы, на которых основано ходатайство о предоставлении убежища.* Это означает проведение предварительного собеседования с заявителем для получения необходимых фактов. Это не означает задержание на весь период процедуры определения статуса беженца или на неопределенный период времени.
- ❑ *Рассмотреть случаи, когда лица, ищущие убежища, уничтожили свои проездные документы или документы, удостоверяющие их личность, или они использовали поддельные документы в целях обмана властей страны, в которой они намереваются просить убежища.* Власти этой страны должны показать, что лица, ищущие убежища, действовали недобросовестно и намеревались ввести власти страны убежища в заблуждение или отказывались сотрудничать с ними. Лица, ищущие убежища, которые прибывают без документов, потому что не смогли получить их, не должны задерживаться исключительно по этой причине.
- ❑ *Защитить национальную безопасность и общественный порядок.* Это относится к тем случаям, когда есть свидетельство того, что лицо, ищущее убежища, совершило в прошлом уголовное преступление и/или принимало участие в их совершении, что может поставить под угрозу национальную безопасность или общественный порядок. Лица, ищущие убежища, которых переправили в страну убежища нелегальным путем, обычно не будут включаться в данную категорию лиц, и их не следует задерживать исключительно по этой причине. Они обычно являются жертвами уголовных деяний, а не преступниками.

➤ **Какие обстоятельства не дают права на задержание?**

Лиц, ищущих убежища, нельзя задерживать, когда они прибывают непосредственно с территории, где их жизнь или свобода была под угрозой, обращаются без промедления к властям страны и могут представить уважительную причину своего нелегального въезда в страну или пребывания в ней. Задержание с иными целями, чем вышеперечисленные, например, в качестве элемента политики сдерживания приезда новых лиц, ищущих убежища, или как попытка принудить к отказу от поддержки поданных ходатайств, противоречит нормам международного права. Задержание не должно применяться в качестве карательной или дисциплинарной меры в случае незаконного въезда в страну или пребывания в ней. Задержание не

должно применяться в качестве наказания за невыполнение административных требований, связанных с проживанием в центрах по приему беженцев или в лагерях для беженцев.

Побег из-под стражи не должен приводить к автоматическому исключению лица, ищущего убежища, из процедуры определения статуса или к его возвращению в страну происхождения.

➤ **Что делать, когда лица, ищущие убежища, прибыли в страну убежища незаконно?**

Конвенция о статусе беженцев предусматривает, что беженцы, прибывающие непосредственно из страны преследования, не несут наказания из-за своего незаконного въезда в страну убежища или пребывания в ней, если только они прибывают прямо из страны, где они опасались преследования, подали властям ходатайства о предоставлении убежища и представили уважительную причину такого поведения. Это положение применимо также к лицам, ищущим убежища, поскольку некоторые из них являются фактически беженцами, которые еще не признаны в качестве таковых. Некоторые государства и некоторые лица, ищущие убежища, занимаются демонстрацией своих желаний по схеме «зуб за зуб». Когда государства ограничивают возможности для легальной миграции, некоторые лица, ищущие убежища, и будущие мигранты прибегают к незаконному, контрабандному или другому подобному способу въезда в страну. Тогда государствам приходится еще больше ужесточать пограничный контроль, и весь цикл повторяется с нарастанием напряженности.

Исполнительный Комитет УВКБ ООН выразил мнение, что в связи с тяготами, которые создает задержание, его, как правило, следует избегать. В случае необходимости к задержанию можно прибегнуть лишь на основаниях, предусмотренных законом, для установления личности; для определения элементов, на которых основано ходатайство о предоставлении статуса беженца или убежища; для рассмотрения дел в случаях, когда беженцы или лица, ищущие убежища, уничтожили свои проездные документы и/или удостоверения личности или использовали подложные документы с целью ввести в заблуждение власти государства, в котором они намерены просить убежища; или для охраны государственной безопасности или общественного порядка. В то же самое время Исполнительный Комитет признал важность справедливых и оперативных процедур по определению статуса беженца или предоставлению убежища в деле защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, от необоснованного или чрезмерно длительного задержания. Он также подчеркнул важность того, чтобы в национальном законодательстве и/или административной практике проводилось необходимое различие между положением беженцев и ищущих убежища лиц и положением других иностранцев.

➤ **Какие есть альтернативы задержанию?**

На выбор альтернативной меры должны влиять индивидуальная оценка положения конкретного лица, ищущего убежища, а также местные условия. Правительства могут также провести оценку таких альтернатив в свете прямых и косвенных затрат на каждую из них.

Лица, ищущие убежища, которые прибыли в страну нелегально: что говорит по этому поводу Конвенция 1951 года?

«Договаривающиеся Государства не будут налагать взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание на их территории беженцев, которые, прибыв непосредственно из территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность, ... въезжают или находятся на территории этих государств без разрешения, при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания.»

«Договаривающиеся Государства не будут стеснять свободу передвижения таких беженцев ограничениями, не вызываемыми необходимостью; такие ограничения будут применяться, только пока статус этих беженцев в данной стране не урегулирован или пока они не получают права на въезд в другую страну.»

Конвенция о статусе беженцев, статья 31

«Прибывают непосредственно»

Это означает, что лицо, ищущее убежища, прибыло непосредственно из:

- его/ее страны происхождения;
- другой страны, где не могли быть обеспечена его/ее защита и личная безопасность;
- транзитной страны, где он/она пребывал в течение короткого периода времени и не обращался или не получил там убежища .

По отношению к понятию «прибывают непосредственно» нельзя применять никакого временного ограничения; следует предусмотреть рассмотрение каждого случая по существу.

«Без промедления»

Аналогично, не существует ограничения по времени, которое могло бы механически применяться в отношении понятия «без промедления». Это объясняется тем, что лицам, ищущим убежища, часто приходится преодолевать последствия травм; решать языковые проблемы; у них нет достаточной информации; на основе своего прежнего опыта они опасаются или с подозрением относятся к властям; у них нет средств к существованию, и им приходится также решать и другие проблемы.

«Удовлетворительные объяснения»

Эта фраза требует рассмотрения обстоятельств, при которых лицо, ищущее убежища, бежало и покинуло свои родные места. ■

Приводимый ниже список альтернатив не является исчерпывающим. В нем предлагаются варианты, которые могут обеспечить властям определенную степень контроля за лицами, ищущими убежища, предоставляя им в то же самое время право на свободу передвижения.

➤ **Регистрационные требования**

От лиц, ищущих убежища, могут потребовать периодически отмечаться в учреждениях миграционной службы или полиции. Лицо может быть освобождено от такой процедуры по взятому на себя обязательству, поручительству одного из членов семьи, НПО или общественной группы, которые могли бы гарантировать, что лица, ищущие убежища, будут соблюдать все требования, являться на слушание их дел и на назначенные встречи с официальными лицами.

Лицо, ищущее убежища, могут поселить по конкретному адресу или в конкретном месте, и обязать получать предварительное разрешение на перемену своего местожительства.

❑ **Предоставление поручителя**

У лиц, ищущих убежища, могут потребовать предоставить поручителя, который нес бы ответственность за то, что они будут являться на рассмотрение их дел и на назначенные встречи с официальными лицами. В случае неявки поручитель должен будет уплатить штраф.

❑ **Освобождение под залог**

Для лиц, ищущих убежища, которые уже находятся под стражей, эта альтернатива позволила бы освободить их при условии внесения ими либо за них залога. Лица, ищущие убежища, должны быть проинформированы о таком варианте, а сумма залога не должна быть чрезмерно высокой, исключающей его применение.

❑ **Открытые центры**

Лица, ищущие убежища, могут быть освобождены из-под стражи при условии, что они будут проживать в центре по размещению беженцев, в котором установлено время свободного выхода и возвращения в него.

«Арест, задержание или тюремное заключение ребенка осуществляются согласно закону и используются лишь в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого соответствующего периода времени».

Конвенция о правах ребенка, статья 37 (b)

➤ **Дети и задержание**

Отправным пунктом при рассмотрении этого вопроса является то, что задержание детей должно осуществляться лишь в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого соответствующего периода времени, как это предусмотрено в статье 37 (b) *Конвенции о правах ребенка и Руководящих принципах УВКБ ООН по детям-беженцам*, принимая во внимание принцип обеспечения наилучших интересов ребенка.

□ Дети, разделенные со своими семьями

Дети, оказавшиеся разделенными со своими семьями, известные также как «несопровождаемые несовершеннолетние», должны освобождаться, по возможности, из-под стражи и передаваться на попечение других членов семьи, которые уже проживают в данной стране убежища. Если это невозможно, дети должны получить надлежащие условия проживания, и за ними должен быть установлен соответствующий контроль, в идеальном варианте они должны были бы быть устроены в жилых домах или в центрах, берущих детей на воспитание.

Ребенку должен выделяться опекун или консультант, который будет представлять его и защищать его наилучшие интересы.

□ Дети, прибывающие с родителями

Следует рассмотреть какую-нибудь альтернативу задержанию. Не следует задерживать детей и их главных попечителей, если только это не представляется единственным средством поддержания единства семьи.

□ Если детей задерживают

Если у страны убежища нет никакой другой альтернативы кроме задержания детей, тогда, в соответствии с Конвенцией о правах ребенка, задержание должно осуществляться лишь в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого периода времени.

Дети не должны содержаться под стражей в условиях, напоминающих тюрьму. Необходимо предпринять все возможные усилия по их освобождению и размещению в других местах. **А тем временем** необходимо разработать специальные планы по размещению детей по квартирам, которые пригодны для проживания детей и их семей.

□ Образование и игры

Во время содержания под стражей дети имеют право на образование, чтобы не было перерыва в учебе после их освобождения. Дети должны учиться за пределами места своего содержания под стражей.

Необходимо также предусмотреть меры по созданию условий для отдыха и игр детей, которые важны для их физического и умственного развития, и которые помогут им снять стресс и последствия психических травм.

➤ **Задержание других уязвимых лиц**

□ Категории других уязвимых лиц

Следующие категории лиц должны рассматриваться как уязвимые:

- пожилые люди, разделенные со своими семьями;
- жертвы пыток и нанесенных травм;
- инвалиды и душевнобольные

□ Специальные соображения

Принимая во внимание отрицательные последствия задержания и содержания под стражей уязвимых групп беженцев, власти должны избегать практики задержания таких лиц. Если таких людей задерживают, задержание должно осуществляться только после получения предвари-

тельно заключения квалифицированного врача о том, что задержание и содержание под стражей не скажутся на их здоровье и благополучии. За такими лицами следует установить последующий профессиональный контроль, оказывать им поддержку, предоставляя им при необходимости доступ к различным услугам, больницам и консультациям врачей.

Какую помощь оказывает УВКБ ООН детям, разлученным с родителями, в поиске членов своей семьи?

Для целей УВКБ ООН, ребенок, разлученный со своими родителями, это ребенок, «который отделен от обоих родителей, и за попечение которого не несет основной ответственности по закону или по обычаю ни одно лицо». Число детей-беженцев, отделенных от родителей, в значительной степени зависит от причин и условий исхода беженцев. Однако для практических целей, ученые оценивают, что дети этой категории составляют от 2 до 5 процентов всего числа беженцев.

Обычно УВКБ ООН работает в тесном сотрудничестве с другими агентствами с целью определения и регистрации детей, разделенных с родителями, и поиска их семей. Например, в районе кризиса с беженцами в Руанде/Бурунди УВКБ ООН сотрудничает с ЮНИСЕФ, МККК, организациями «Еда для голодных» и «Спасти детей» (Великобритания), а также со многими НПО в целях поиска таких детей в приграничных районах кризиса. Для регистрации, поиска и воссоединения разделенных членов семей создана региональная централизованная база данных; местные базы данных используются для выполнения программ в сельской местности. В первый год после исхода беженцев в Руанде более 21,000 детей, разделенных со своими родителями, вернулись в свои семьи в районе Великих озер.

Вообще УВКБ ООН неохотно выступает за передачу детей, разделенных со своими родителями, в приемные семьи вне региона происхождения, поскольку в конечном итоге часто можно найти членов семей таких детей. ■

➤ **Задержание женщин**

□ **Риски, связанные с задержанием**

Задержание женщин и девочек-подростков, особенно тех, кто разделены со своими семьями, является особенно опасным. Есть сообщения и заявления от женщин, ищущих убежища, о совершаемом по отношению к ним насилии, включая сексуальное насилие, во время нахождения под стражей. Кроме того, политика задержания женщин увеличивает вероятность того, что будут задерживаться и содержаться под стражей и дети.

□ **Специальные соображения**

Нельзя задерживать беременных и кормящих женщин.

При задержании женщины должны быть отделены от лиц, ищущих убежища, мужского пола, если только они не являются близкими родственниками.

Обслуживающий персонал должен быть женским, что уменьшает вероятность сексуального насилия по отношению к задержанным женщинам и уважение их культурных ценностей.

Женщины должны иметь доступ к услугам юристов и других специалистов без какой-либо дискриминации; они должны также иметь доступ к специальным услугам, включая и услуги в области репродуктивного здоровья.

➤ **Задержание лиц без гражданства**

Лица без гражданства — это лица, которые не рассматриваются гражданами какого-либо государства по закону. Лиц без гражданства иногда задерживают на неопределенный период времени просто потому, что их некуда отослать обратно; потому, что страна, в которой они проживали, не примет их обратно; потому, что страна, гражданами которой они были, утверждает, что они потеряли свое гражданство, или даже из-за того, что они не могут доказать свое гражданство.

Только то, что человек является лицом без гражданства и не имеет проездных документов, не означает, что он/она может быть задержан на длительные периоды времени. Власти должны попытаться определить личность и подтвердить гражданство лица в целях определения соответствующего государства для возвращения или реадмиссии. УВКБ ООН может дать свои рекомендации по таким делам, если есть просьба об этом.

Рабочая группа по произвольному задержанию

Рабочая группа по произвольному задержанию приступает к исполнению своего мандата в ситуациях, когда поступают сообщения о якобы имеющихся случаях **произвольного задержания** ищущих убежища и иных лиц. В своем докладе E/CN.4/2000/4 Рабочая группа приняла специальное замечание (Совещание 5) по «*ситуации в отношении лиц, ищущих убежища, и иммигрантов*», в котором разработаны десять принципов задержания и содержания под стражей, приводимых ниже:

Принцип 1:

Любому лицу, ищущему убежища, или иммигранту, задержанному для допроса на границе или на территории страны в случае его нелегального въезда, необходимо сообщить, по крайней мере устно, и на языке, который он или она понимает, о причинах и сути решения, по которому ему отказано во въезде на границе или в разрешении на временное пребывание в стране, которое рассматривается в отношении к данному лицу.

Принцип 2:

Лицо, ищущее убежища, или иммигрант должны иметь возможность, находясь под стражей, поддерживать связь с внешним миром, используя для этого телефон, факс или электронную почту; связываться с юристом, представителем консульства и родственниками.



Принцип 3:

Любое лицо, ищущее убежища, или иммигрант, заключенные под стражу, должно быстро предстать перед судом или другими властями.

Принцип 4:

Любой иммигрант или лицо, ищущее убежища, находящиеся под стражей, должны расписаться в журнале, страницы которого пронумерованы и сброшюрованы, или получить равноценные гарантии, с указанием сведений о личности, оснований для заключения под стражу и компетентных властей, которые приняли решение о задержании, а также времени и даты заключения под стражу и освобождения из-под нее.

Принцип 5:

При поступлении лица, ищущего убежища, или иммигранта в места содержания под стражей ему должны сообщить о внутреннем распорядке и, при необходимости, о применяемых мерах дисциплинарного характера и о любой возможности для него лишиться связи с внешним миром, а также о гарантиях, сопровождающих данную меру.

Принцип 6:

Решение о задержании должно приниматься должным образом уполномоченными на то властями с достаточным уровнем ответственности, и оно должно быть основано на критериях, определенных законом.

Принцип 7:

Максимальный срок содержания под стражей должен устанавливаться законом, и ни в коем случае он не должен быть неограниченным по времени или чрезвычайно долгим.

Принцип 8:

Уведомление о заключении под стражу должно быть в письменной форме, на языке, понятном лицу, ищущему убежища, или иммигранту, и содержать причины взятия под стражу. Оно должно определять условия, при которых лицо, ищущее убежища, может обратиться за получением правовой защиты в суд, который должен быстро принять решение о законности задержания и, в соответствующем случае, издать постановление об освобождении данного лица.

Принцип 9:

Содержание под стражей должно осуществляться в государственных учреждениях, специально выделенных для этих целей. Если по практическим соображениям это нельзя сделать, лицо, ищущее убежища, или иммигрант должны быть помещены в местах, разделенных с теми, где содержатся лица, осужденные за уголовные преступления.

Принцип 10:

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Международный Комитет Красного Креста (МККК) и, где возможно, надлежащим образом уполномоченные неправительственные организации должны иметь доступ к местам содержания под стражей. ■

Расизм и ксенофобия

Проблемы расизма, дискриминации, ксенофобии и нетерпимости подрывают международные усилия по защите беженцев. Расизм может заставлять людей становиться беженцами, усложнять усилия по их защите и создавать препятствия для поиска решений их проблем.

Беженцы и лица, ищущие убежища, особенно когда они прибывают в большом количестве, могут оказывать сильное воздействие на страну убежища и местное население. Некоторые принимающие беженцев местные сообщества рассматривают беженцев как угрозу своему образу жизни, культуре или даже государственной безопасности и стабильности. Другие могут рассматривать всех иностранцев как людей, посягающих на ограниченные местные ресурсы. О том положительном вкладе, который беженцы могут внести в жизнь страны убежища, об их потребности в гуманитарной поддержке и защите, которых у них не было на родине, часто забывают во время оживленных дискуссий о «нежелательных» мигрантах.

Защита беженцев от проявлений расизма и ксенофобии требует правовых, политических и социальных действий. Когда местное население чувствует угрозу, их страхи и опасения являются плодородной почвой для роста расизма, дискриминации, ксенофобии и нетерпимости по отношению к беженцам. Эти опасения легко подогреваются безответственными средствами массовой информации или используются в политических, а не гуманитарных целях. ■

Расизм и ксенофобия: роль парламентариев

Парламентарии — это люди, которые создают общественное мнение и которые могут усиливать страхи и напряженность или же могут реагировать на них с большой долей ответственности.

Парламентарии должны содействовать тому, чтобы местное население рассматривало беженцев как людей, которые нуждаются в международной защите, поддержке и уважении и заслуживают этого.

Уважение нельзя установить по закону. Тем не менее, парламентарии могут стать лидерами в кампании по поддержке уважения и терпимости по отношению к беженцам и в обеспечении того, чтобы дискуссия, которая идет в стране по проблеме иностранцев в целом и беженцев, проводилась на основе рациональных и объективных аргументов, а не только на эмоциях. ■

Дискриминация и беженцы

Расизм и дискриминация могут преследовать беженцев на каждом этапе их перемещения.

Напряжение этнического и расового характера может вызвать потоки беженцев. Дискриминация одной этнической группы может быть результатом или существенной частью политических планов, направленных на использование различий между этническими группами для сплочения сил одной группы против другой. Несмотря на тот факт, что в большинстве государств есть самые разные этнические группы, этническая принадлежность одной группы часто используется как определяющая характеристика нации. Когда такое происходит, группы национальных меньшинств могут рассматриваться как препятствие на пути образования нации. Если какое-нибудь государство не желает выполнять свою роль посредника эффективно или же является участником этнического конфликта, то могут последовать «этнические чистки» или проявиться другие формы принудительной сегрегации различных групп населения. Действительно, преднамеренная высылка представителей одной этнической группы может быть намеченной целью конфликта на этнической почве.

Во время перемещения беженцев их могут рассматривать как причину нежелательного нарушения образа жизни местного населения, среди которого они пытались найти безопасность. Местное население может рассматривать их как лиц, посягающих на ограниченные ресурсы, даже как угрозу для местной культуры. За этим может последовать дискриминация, выражающаяся в актах открытого насилия против беженцев или в более тонкой форме, как, например, оплата труда по-эксплуататорски низким расценкам.

Даже когда и найдено решение тяжелого положения беженцев — местная интеграция в принимающей стране, переселение в третью страну или добровольная репатриация в страну происхождения беженцев — дискриминация против беженцев или возвращенцев может свести на нет любую надежду на восстановление к нормальной жизни. Все в большей степени репатриация беженцев происходит в условиях, далеких от идеальных, иногда в условиях продолжающегося конфликта и общей нестабильности. Слабое государство и гражданское общество делают процесс возвращения к мирной жизни и примирения трудным и почти невозможным. Когда большие массы беженцев возвращаются в родные места в одно и то же время, местные ресурсы и инфраструктура могут быть напряжены до предела, что будет тормозить процесс восстановления экономики страны. Возвращение большого числа беженцев может также сказаться на политике и легитимности государства, особенно при проведении выборов, или когда возвращающиеся беженцы могут изменить военное или политическое равновесие в пользу одной из этнических групп. В свою очередь, каждое из этих последствий может привести к дискриминации возвращающихся беженцев, которых могут



рассматривать как «причину» нежелательных экономических, военных или политических последствий.

На всех уровнях общества могут быть приняты меры по предотвращению расизма и дискриминации беженцев:

- ❑ Государства должны обеспечить такое положение, когда все слои общества предпримут согласованные действия по противодействию продолжающемуся разделению общества по расовому признаку и конфликту в обществе, особенно в отношении расизма против тех, кого воспринимают как «иностранцев» или «чужеземцев».
- ❑ Основные институты на всех уровнях общества — семья, школа, рабочее место, храмы, элита — должны способствовать воспитанию терпимости.
- ❑ Национальное правительство и органы местной власти должны выделять больше ресурсов и предпринимать больше усилий для устранения главных причин расизма и ксенофобии.
- ❑ Государства должны способствовать проведению межкультурных мероприятий с участием НПО и религиозных организаций.
- ❑ Государства, НПО, учреждения ООН и средства массовой информации должны повышать уровень информированности общественности о расизме и дискриминации и способствовать наступлению позитивных социальных изменений.
- ❑ Виновные в расовом насилии и в проявлениях ксенофобии должны быть эффективно и публично осуждены судами, комиссиями по правам человека и представительствами уполномоченного по правам человека.
- ❑ Парламентарии, как лидеры в создании общественного мнения, должны знать о том влиянии, которое они оказывают на общественное мнение, и должны использовать свое положение с тем, чтобы способствовать воспитанию терпимости и уважения к правам человека.

Особенно следует помнить о следующих двух Заключениях Исполнительного Комитета УВКБ ООН:

- ❑ Исполнительный Комитет ... подтверждает важность образовательных и других программ по борьбе с расизмом, дискриминацией и ксенофобией». Заключение № 85 (g), 1998
- ❑ Исполнительный Комитет ... призывает государства бороться против нетерпимости, расизма и ксенофобии, способствовать развитию понимания и сопереживания, принимая в этих целях программные заявления, соответствующие законы и вырабатывая социальную политику, особенно с учетом положения беженцев и ищущих убежища лиц. Заключение № 77 (h), 1995 ■

Как сохранить у беженца чувство собственного достоинства?

Ограничить содержание под стражей

- ❑ Содержание под стражей должно быть ограничено путем включения презумпции о его неприменении. Задержание и содержание под стражей должны осуществляться только как необходимая мера и в соответствии с международными стандартами, указанными здесь ранее.
- ❑ Законодательство должно содержать процедурные гарантии.
- ❑ Следует предусмотреть, чтобы каждое задержанное лицо, ищущее убежища, могло воспользоваться минимальными процедурными гарантиями, данными ниже. Задержание не должно быть препятствием для лица, ищущего убежища, в продвижении своего ходатайства.
- ❑ Информация
- ❑ Быстро предоставляйте полную информацию о любом приказе провести задержание, а также о причинах такого приказа, о правах лиц, задержанных по приказу. Такая информация должна предоставляться на языке и в выражениях, понятных данному лицу.

Предоставить информацию о праве на услуги адвоката

- ❑ Там, где это возможно, ищущее убежища лицо должно получать бесплатную юридическую помощь.

Пересмотреть решения

- ❑ Следует предусмотреть процедуру автоматического пересмотра решений о задержании независимым судебным или административным органом.
- ❑ Этот орган должен затем на своих заседаниях регулярно рассматривать дальнейшую необходимость содержания лица, ищущего убежища, под стражей. Лицо, ищущее убежища, и его адвокат должны иметь право присутствовать на этих заседаниях.
- ❑ Лицу, ищущему убежища, должна быть предоставлена возможность оспорить необходимость его содержания под стражей на заседаниях указанного органа лично или через своего адвоката и опровергнуть любые полученные данные. Такое право должно относиться ко всем сторонам в рассматриваемом деле, а не только к исполнительному решению на задержание.

Связаться с адвокатами

- ❑ Лицо, ищущее убежища, должно иметь возможность связаться с местным представительством УВКБ ООН, национальными органами по делам беженцев, другими учреждениями и с адвокатом. Указанные организации также должны иметь возможность связаться с лицом, ищущим убежища.



- Лицо, ищущее убежища, должно иметь право на конфиденциальный обмен информацией с этими представителями, и ему должны предоставляться для этого необходимые средства.

Определить стандарты для условий содержания под стражей

- Условия содержания под стражей должны быть гуманными и уважать чувство человеческого достоинства, присущее любому лицу.
- Эти условия должны определяться законом. Парламентарии могут обратиться к применяемым нормам и принципам международного права, включая утвержденный ООН *Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме*, *Минимальные стандартные правила обращения с заключенными*, принятые ООН в 1955 году, *Правила защиты несовершеннолетних, лишенных свободы*, принятые ООН в 1990 году.

Соблюдать следующие требования

- **Проверка:** Все лица, ищущие убежища, должны пройти проверку до помещения под стражу на предмет выявления жертв пыток или травм.
- **Отделение:** Мужчины должны быть отделены от женщин, а дети — от взрослых, если они не являются их родственниками.
- **Отдельные места содержания под стражей:** Для лиц, ищущих убежища, должны быть отдельные места для их содержания под стражей; тюрьмы не могут использоваться для таких целей. Если таких мест нет, следует предотвратить контакт между лицами, ищущими убежища, и уголовниками.
- **Контакты с внешним миром:** Лицам, ищущим убежища, должна быть предоставлена возможность поддерживать контакты со своими друзьями и иметь встречи с ними, а также с родственниками, работниками религиозных, социальных и правовых организаций. Для таких встреч должны быть предоставлены соответствующие помещения. Посещения вышеуказанных лиц должны проходить без присутствия посторонних лиц, если только нет достаточных оснований для обратного.
- **Медицинское обслуживание:** При необходимости должны быть предоставлены медицинское обслуживание и помощь психолога.
- **Отдых:** Должно выделяться время для физических упражнений, как в помещении, так и на открытом воздухе.
- **Образование:** Должна быть предоставлена возможность для получения общего образования или профессиональной подготовки.
- **Религия:** Должно быть дано разрешение на отправление религиозных обрядов и соблюдение ограничений в питании.
- **Предметы первой необходимости:** Должны быть предоставлены кровати, ванны, туалеты и так далее.



- **Подача жалоб:** Должен быть разработан механизм (процедура) подачи жалоб, как открытых, так и конфиденциальных. Информация о процедуре подачи жалобы, включающая временные рамки и процедуры подачи апелляций, должна быть вывешена и предоставлена на языке, понятном для задержанных лиц.

Обеспечить уважение прав беженцев, закрепленных в нормативных актах

- Беженцам гарантированы права, перечисленные в *Конвенции о статусе беженцев*. Наиболее важным из этих прав является то, что государства должны применять положения *Конвенции* без какой-либо дискриминации.
- Беженцы и лица, ищущие убежища, также пользоваться правами, определенными в международном праве прав человека и, при необходимости, в международном гуманитарном праве и/или региональном праве прав человека.
- Национальное законодательство должно обеспечить осуществление этих прав в стране убежища, включая осуществление этих прав во время процедуры определения статуса беженцев.
- В качестве другой меры обеспечения уважения прав беженцев, парламентарии могут принять более широкое определение понятия «беженец», которое дано в Конвенции ОАЕ и Картахенской Декларации.
- Как минимум, всем людям, которые нуждаются в международной защите, но не подпадают под определение «беженец» в Конвенции о статусе беженцев, должен быть предоставлен четкий правовой статус и, по возможности, наиболее полный объем прав.

Защитить беженцев от актов и проявлений расизма и ксенофобии по отношению к ним

- Беженцы и лица, ищущие убежища, должны получить правовую защиту от проявлений по отношению к ним актов расизма и ксенофобии, а виновные в совершении таких преступлений должны быть публично осуждены и эффективно наказаны.
- В то время как судьи должны рассматривать уголовные дела, парламентарии могут принять правовую базу с целью обеспечения того, что к нападениям на беженцев на почве расизма не будут относиться терпимо, и что культуре безнаказанности не позволят развиваться.

Убедиться, что беженцы знают свои права

- Беженцы часто не знают своих законных прав, и эта проблема усугубляется языковыми барьерами.
- Доступ к правовой помощи должен быть упрощен, а власти должны рассмотреть возможность принятия альтернативных мер для обеспечения уважения прав беженцев. Например, необходимо проведение кампаний по защите прав человека.



Создать механизмы для рассмотрения вопросов, связанных с беженцами

- ❑ Могут быть созданы парламентские комитеты для изучения положения с соблюдением прав беженцев и лиц, ищущих убежища.
- ❑ Другие национальные институты, такие как комиссии по правам человека и управления уполномоченного по правам человека могут получить полномочия для содействия соблюдению прав беженцев.

Содействовать повышению уважения к тому вкладу, который беженцы делают в стране убежища

- ❑ В дополнение к созданию правовой структуры, закрепляющей уважение прав беженцев, парламентарии могут обеспечить выделение средств на кампании по повышению информированности общественности по вопросам беженцев и по специальному обучению школьников.

Обеспечить соответствующую подготовку тех лиц, которые работают с беженцами

- ❑ Важно также выделить средства на подготовку таких должностных лиц, как пограничники, работники иммиграционных служб, полицейские и судьи, с тем, чтобы они могли выполнять свои обязанности без проявления какой-либо дискриминации по отношению к беженцам.

Выступать от имени беженцев

- ❑ Возможно, наиболее важным моментом является то, что парламентарии могут использовать свое положение и выступать от имени беженцев.
- ❑ Как законодатели и как голос народа в правительстве, парламентарии особо заинтересованы в обеспечении соблюдения прав человека и верховенства закона, и в том, чтобы беженцы получили международную защиту, и чтобы были найдены решения их тяжелого положения.
- ❑ Парламентарии должны возглавить кампанию по принятию соответствующих законов и процедур, с тем, чтобы их страны были надлежащим образом подготовлены к прибытию ищущих убежища лиц; предоставляли защиту тем, кто в ней нуждается, и помогали беженцам в их добровольном возвращении на родину, их местной интеграции или переселении в другую страну убежища.
- ❑ Парламентарии в стране происхождения беженцев (если парламент там все еще функционирует) могут помочь в создании правовых и политических условий для безопасного и достойного возвращения беженцев.

Показывать пример в решении вопросов беженцев и лиц, ищущих убежища

- ❑ Парламентарии имеют огромные возможности показать, что они занимают ведущее место в решении вопросов беженцев и лиц,



ищущих убежища, проводя кампании по повышению уровня информированности общественности о том, что беженцы — это люди, которым угрожают, а не те, которые сами представляют собой угрозу.

- Парламентарии могут способствовать повышению знаний общественности своей страны в области международного права беженцев и могут помочь своим правительствам и избирателям понять, что страна заинтересована в разработке широкой, устойчивой и последовательной системы защиты беженцев и других лиц, которые в ней нуждаются. Парламентарии могут направить в верное русло дебаты по вопросу убежища, проведя различие между миграционными проблемами и вопросами защиты беженцев, а также осудив расизм и ксенофобию.

Поощрять региональные и международные инициативы

- Наконец, парламентарии могут связаться со своими коллегами в других странах, чтобы поспособствовать выработке региональных и международных инициатив, направленных на уважение беженцев и защиту их прав. ■

Глава 6

Присоединение к международным договорам и принятие законодательства по их выполнению

Парламентарии тех стран, которые еще не присоединились к Конвенции и Протоколу, касающимся статуса беженцев, могут поддержать присоединение к ним в качестве первого шага к участию в режиме международной защиты. Межпарламентский Союз и Исполнительный Комитет УВКБ ООН неоднократно приглашали другие страны присоединиться к тем 144 государствам, которые являются участниками Конвенции и/или Протокола по состоянию на январь 2003 года (смотрите страницу 12).

С учетом необходимости в предсказуемом реагировании на потоки беженцев, присоединение к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу к ней является важным шагом, поскольку присоединение:

- представляет собой обязательство применять минимальные гуманитарные стандарты обращения с беженцами;
- вносит свой вклад в улучшение отношений между страной происхождения беженцев и страной убежища, делая акт предоставления убежища актом неполитического характера;
- подчеркивает желание присоединяющегося государства сотрудничать с международным сообществом и УВКБ ООН в поиске решений проблем беженцев;
- признает и укрепляет универсальность международного права беженцев.

«Межпарламентский Союз настоятельно советует тем странам, которые еще не сделали это, присоединиться к Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколу 1967 года к ней и к другим универсальным документам международного гуманитарного права и права прав человека, и призывает все государства выполнить свои обязательства, вытекающие из них».

103-я межпарламентская конференция, май 2000

«Генеральная Ассамблея [признает], что предоставление государством убежища лицам, имеющим основание ссылаться на статью 14 Всеобщей Декларации прав человека, является мирным и гуманным актом и поэтому не может рассматриваться никаким другим государством как недружелюбный акт».

Преамбула к Декларации Организации Объединенных Наций о территориальном убежище, пункт 4.

Присоединение: смысл сообщения

➤ Присоединение демонстрирует обязательство применять минимальные гуманитарные стандарты

Эти стандарты были разработаны в *Конвенции* о статусе беженцев и сейчас одобрены большинством государств.

➤ Присоединение может улучшить отношения между странами

Беженцы будут прибывать на границы любого государства независимо от того, является ли оно стороной международных договоров по беженцам. Присутствие беженцев из соседних стран может вызывать определенное напряжение в отношениях между государствами. Это напряжение может быть ослаблено, когда видно, что страна убежища действует в соответствии с обязательствами, взятыми по себя по международному праву беженцев, в особенности вследствие того, что эти договоры подтверждают мирный и гуманитарный характер предоставляемого убежища.

➤ Присоединение демонстрирует международное сотрудничество

Присоединение демонстрирует желание государства сотрудничать с международным сообществом в поиске решений проблем беженцев. Присоединение не налагает на государства юридического обязательства принимать беженцев на постоянной основе. Скорее, оно служит укреплению традиции предоставления убежища, подводя под него более прочную базу международного права.

➤ Присоединение помогает УВКБ ООН мобилизовать международную поддержку

Внезапный и большой приток беженцев в какую-нибудь развивающуюся страну часто вызывает серьезную напряженность экономического плана, особенно когда приходится отрывать от местного населения скудные ресурсы страны для поддержки прибывающих беженцев. С целью облегчения этих проблем необходимо расширить базу поддержки государством договоров по беженцам. Тем самым достигается более справедливое распределение обязательств, взятых на себя правительствами по отношению к беженцам.

Общие вопросы, связанные с присоединением

➤ Содействует ли присоединение притоку беженцев?

Насколько вероятным является то, что присоединение к Конвенции о статусе беженцев приведет к тому, что беженцы будут искать убежища в какой-то определенной стране?

Имеющийся опыт не дает оснований для такой тревоги. Беженцы обычно предпочитают находиться вблизи своих родных мест. Поэтому многие «фронтовые» государства, некоторые из которых не являются участниками договоров по беженцам, принимают некоторые из самых больших групп беженцев в мире. В отличие от них страны Западной Европы, которые в полном составе присоединились к Конвенции и Протоколу, не принимают такого количества лиц, ищущих убежища. «Привлекательность» какой-нибудь потенциальной страны убежища является субъективным понятием и имеет мало общего с юридическими обязательствами. Геополитические соображения или семейные связи будут в большей мере определять место, где беженец хотел бы найти убежище.

➤ Может ли страна избежать приема беженцев, не присоединяясь к Конвенции о статусе беженцев?

Любому беженцу, который ищет защиты, не должны препятствовать при въезде в страну. Беженца также нельзя принудительно возвращать в страну происхождения или в какую-нибудь другую страну, где он/она может подвергнуться преследованию. Этот принцип *non-refoulement* рассматривается в качестве правила международного обычного права. Оно, таким образом, является обязательным для всех государств без исключения и независимо от того, присоединились ли они к Конвенции о статусе беженца или к Протоколу к ней или нет.

➤ Налагает ли присоединение к Конвенции финансовые обязательства?

- ❑ Несет ли государство затраты по присоединению к Конвенции?

Присоединение государства к Конвенции само по себе не влечет никаких затрат или внесение сборов. Как объясняется в Главе 2, УВКБ ООН почти полностью получает средства за счет добровольных взносов. Прием и размещение беженцев, особенно в случаях их массового притока, будут всячески обременять страну убежища. Тем не менее, государства часто принимают и размещают беженцев независимо от того, являются ли они участниками договоров по беженцам или нет. Присоединение к Конвенции намного облегчает задачу УВКБ ООН по мобилизации международной поддержки и средств.

❑ **Должно ли государство-участник Конвенции предоставлять беженцам землю или работу?**

Ни Конвенция о статусе беженцев, ни Протокол к ней, ни Конвенция ОАЕ не требуют от государств предоставления беженцам преференциального режима при приобретении собственности или для получения доступа к работе, хотя в определенных ситуациях преференциальный режим должен предоставляться беженцам в случае работы по найму. Тем не менее, при обсуждении условий продажи земли государства-участники Конвенции должны применять те же самые критерии по отношению к беженцам, как и к другим категориям иностранных граждан.

➤ **Означает ли присоединение к Конвенции, что беженцы могут оставаться постоянно?**

❑ **Обязано ли государство-участник предоставлять беженцам постоянное убежище?**

Будут такие ситуации, когда беженцы остаются на постоянное жительство и ассимилируются в своей стране убежища. Однако защита, предоставляемая по Конвенции о статусе беженцев, не является безусловно постоянной. Конвенция ясно определяет, что статус беженца — это переходное состояние беженца, которое прекратится как только беженец получит или восстановит полноценную национальную защиту. Международная защита теряет смысл после того, как в стране происхождения беженца произошли коренные изменения и устранена причина опасения преследований. Добровольная репатриация является обычно предпочтительным решением, когда это позволяют условия в стране происхождения.

Что если местное население выражает озабоченность по поводу присоединения?

Опасения местного населения связаны с неправильным толкованием и/или непониманием Конвенции о статусе беженцев и Протокола. Обязательства, налагаемые на государства по Конвенции, не носят столь ограничивающий характер, как это представляют себе государства.

Конвенция о статусе беженцев и Протокол только лишь определяют правовые рамки и дают основу, на которой любая страна может строить свою собственную политику в отношении беженцев. Без таких рамок и основы есть опасение того, что правительства будут решать проблемы беженцев исключительно по своему усмотрению.

Когда у беженцев нет правового статуса, есть опасение, что у них не будет доступа к защите и помощи. Это может породить проблемы с местным населением.

Для государства намного лучше выработать надежную политику в отношении беженцев до того, как оно должно решать вопрос с чрезвычайным положением, вызванным притоком беженцев. Такая политика, разработанная в спешке во время чрезвычайной ситуации, часто наносит ущерб интересам государства. ■

Законодательство: следующий шаг

Присоединение к *Конвенции о статусе беженцев и Протоколу* является только первым шагом на пути создания действенной правовой основы для защиты беженцев. Национальное законодательство должно приниматься или изменяться с целью более эффективного применения положений Конвенции и Протокола к ней. УВКБ ООН тесно сотрудничает с государствами с тем, чтобы конкретные правовые традиции и ресурсы каждого государства учитывали его международные обязательства. В то время как многие правительства предлагают законы или принимают административные меры по установлению более строгого контроля за иммиграцией, особое внимание следует обратить на полное включение принципов защиты беженцев в правовую структуру страны.

«Межпарламентский Союз настоятельно призывает заинтересованные государства строго выполнять и обеспечить выполнение своих обязательств по международному гуманитарному праву и международным договорам о правах человека и о беженцах».

102-я Конференция Межпарламентского Союза, октябрь 1999

Признавая необходимость того, что государства должны рассмотреть вопрос о неправильном применении или злоупотреблении процедурами определения статуса беженцев, Исполнительный комитет УВКБ ООН призвал государства обеспечить соответствие внутригосударственного права и административных принципов, включая меры по контролю за миграцией, принципам и стандартам права беженцев и права прав человека. ■

Коротко о главном:

Все, что вам необходимо знать и делать, чтобы присоединиться к международным договорам по беженцам и принять законодательство по их выполнению

Станьте участником международных договоров по беженцам

- В качестве первого шага вам следует проверить, подписало ли ваше государство главные международные договоры, то есть, Конвенцию о статусе беженцев и Протокол (смотрите стр.12 или проверьте это в местных источниках или в ближайшем представительстве УВКБ ООН; смотрите Приложение 3).



Если ваше государство еще не присоединилось к этим договорам, рассмотрите возможность обратиться к правительству в письменной форме или сделайте устный запрос, или же внесите законопроект от своего имени.

- ❑ Желательно, чтобы в дополнение к вашей осведомленности и умению использовать имеющиеся в вашем распоряжении политические и парламентские средства, вы ознакомились с юридическим процессом присоединения к международным договорам, как это описано ниже. Типовые договоры и декларации представлены в Приложении 1.

Если Конвенция о статусе беженцев и Протокол еще не ратифицированы, или к ним не присоединились

- ❑ Если в течение приемлемого периода времени в парламент внесено предложение о ратификации этих договоров или о присоединении к ним, обязательно проголосуйте за них после получения необходимой информации.
- ❑ Если правительство не поднимает этот вопрос в парламенте в течение разумно необходимого срока, используйте парламентскую процедуру запроса в адрес правительства, чтобы оно объяснило, почему этот вопрос не выносится на рассмотрение парламента и призовите правительство начать без промедления процесс ратификации или присоединения к указанным договорам.
- ❑ Если правительство подписало Конвенцию о статусе беженцев и Протокол, но задерживает процесс их ратификации:
 - Воспользуйтесь парламентской процедурой запроса в адрес правительства для выяснения, почему ему на это требуется так много времени, и просите его ускорить процесс ратификации;
 - Используйте свое право законодательной инициативы и внесите законопроект по этому вопросу.

Если правительство выступает против ратификации или присоединения

- ❑ Попытайтесь узнать подробности о такой позиции правительства.
- ❑ При необходимости помогите устранить сомнения и недопонимание важности вопроса и используйте свои политические связи с целью ускорения процесса ратификации;
- ❑ Выступайте вместе со своими избирателями за продвижение дела ратификации или присоединения.

Присоединение к Конвенции о статусе беженцев

- ❑ Государства могут присоединиться к Конвенции 1951 года о статусе беженцев в любое время, сдав документ о присоединении на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.
- ❑ Документ о присоединении должен быть подписан Министром иностранных дел или Главой государства или правительства. Обычно документ передается на хранение через представителя присоединяющейся страны, аккредитованной при штаб-квартире ООН в Нью-Йорке.
- ❑ Типовой документ о присоединении к Конвенции 1951 года приводится в Приложении 1.



Альтернативные декларации, предусмотренные по Конвенции

- При присоединении к Конвенции о статусе беженцев государства должны указать, выбирают ли они альтернативное значение (а) или (б) статьи 1В(1) .
- Статья 1В(1) гласит: *В настоящей Конвенции приведенные в статье 1, раздел А, слова «события, происшедшие до 1 января 1951 года», означают либо: а) «события, происшедшие в Европе до 1 января 1951 года»; или б) «события, происшедшие в Европе или в других местах до 1 января 1951 года»; и каждое Договаривающееся государство укажет в момент подписания, ратификации или присоединения, какого точно из указанных значений оно придерживается в отношении обязательств, принятых им на себя на основании настоящей Конвенции.*
- Почти все страны, которые присоединились к Конвенции, приняли более широкое значение (б), которое, как предполагается, будет также принято государствами, которые присоединятся к Конвенции в будущем.
- Большинство государств, которые первоначально ввели географическое ограничение — вариант (а) — отказались от него. На январь 2003 года только пять стран поддерживают географическое ограничение.

Присоединение к Протоколу о статусе беженцев и одновременное присоединение

- При присоединении к Протоколу о статусе беженцев государства следуют той же самой процедуре, которая была указана выше для Конвенции.
- Присоединение к Протоколу о статусе беженцев подразумевает понимание о применении его положений без каких-либо географических ограничений.
- Типовой документ о присоединении к Протоколу приводится в Приложении 1.

Сфера географического применения

- Большинство государств присоединяются одновременно к Конвенции и Протоколу о статусе беженцев.
- При одновременном присоединении все еще требуется официальное указание в отношении географического применения документов по статье 1В(1) Конвенции. Смотрите текст статьи выше.

Правопреемство

- В случае государств, созданных в результате раздела или распада других государств, договоры, к которым до этого присоединилось государство-предшественник, не являются для них автоматически обязательными к исполнению.
- У таких новых государств есть выбор: (а) взять на себя обязательства государства-предшественника; (б) присоединиться как новое государство (*de novo*) или (в) показать, что они не намерены считать себя связанными договорами, заключенными государством-предшественником.



- Типовые документы о правопреемстве в отношении Конвенции о статусе беженцев и Протокола, соответствующие первому варианту, приводятся в Приложении 1.

Оговорки, возражения или заявления, раскрывающие позиции по отдельным положениям

- Убедитесь, что Конвенция о статусе беженцев и Протокол не сопровождаются никакими оговорками, направленными на ограничение сферы их применения, или какими-нибудь возражениями или заявлениями.
- Если правительство обратилось в парламент с просьбой о ратификации указанных документов с оговорками, ограничивающими сферу их применения, возражениями или заявлениями, раскрывающими позиции по отдельным их положениям:
 - убедившись, что такие ограничения необоснованны, содействуйте тому, чтобы общий интерес взял верх над ведомственными или зависящими от частных обстоятельств интересами;
 - при необходимости, мобилизуйте общественное мнение в пользу того, чтобы правительство пересмотрело свой подход.
- Если оговорки правительства, ограничивающие сферу применения документов, возражения или заявления, раскрывающие позиции по отдельным положениям, утратили свою актуальность, вы можете:
 - использовать парламентскую процедуру запроса для выяснения намерений правительства;
 - предпринять действия с целью снятия ограничений.
- Вы можете также использовать свое право инициировать предложение о снятии этих ограничений.

Конкретные оговорки и ограничения, допускаемые по Конвенции

Для того чтобы Договаривающиеся Государства могли принять во внимание специальные условия, существующие на момент присоединения, Конвенция о статусе беженцев и Протокол позволяют им определить ограничения или сделать оговорки в отношении их определенных положений. Однако в соответствии со статьей 42 оговорки не могут быть сделаны к некоторым основным положениям Конвенции:

- Статья 1: Определение понятия «беженец»;
 - Статья 3: Недопустимость дискриминации;
 - Статья 4: Религиозные убеждения;
 - Статья 16(1): Право на обращение в суд;
 - Статья 33: Запрещение высылки беженцев;
 - Статьи 36 по 46 включительно: Заключительные положения.
- При присоединении к Конвенции оговорки могут быть сделаны к ее любой(ым) статье(ям), при этом остаются в силе вышеупомянутые исключения.



- ❑ Кроме того, оговорки могут быть сделаны и к статье IV Протокола, которая соответствует статье 38 Конвенции (разрешение споров).
- ❑ Никакие оговорки не могут быть сделаны к статье II Протокола о сотрудничестве с УВКБ ООН.
- ❑ Со временем и в соответствии с изменившимися обстоятельствами некоторые государства решили снять оговорки, сделанные во время присоединения к Конвенции.

Принятие законодательства для имплементации Конвенции и Протокола

- ❑ После ратификации Конвенции и Протокола и их вступления в силу постарайтесь, чтобы парламент принял национальное законодательство, которое бы соответствовало положениям международных договоров.
- ❑ При необходимости воспользуйтесь парламентской процедурой и потребуйте от правительства представить на рассмотрение парламента в течение приемлемого времени законопроекты или дополнения к существующим законам.
- ❑ В частности, добивайтесь того, чтобы законы по иммиграции, гражданству и уголовный кодекс соответствовали нормам международного права беженцев.

При необходимости обратитесь к независимым экспертам или за советом к УВКБ ООН

- ❑ При необходимости обратитесь к национальным и международным экспертам с просьбой, чтобы они могли высказать свое мнение.
- ❑ Законодательство, имплементирующее Конвенцию и Протокол о статусе беженцев, будет зависеть от национальных правовых традиций, внутренних обстоятельств и от той меры, в которой беженцы и лица, ищущие убежища, уже нашли защиту по другим разделам внутригосударственного права. УВКБ ООН предоставляет помощь в этом каждой отдельной стране по ее просьбе. Управление Верховного комиссара может предоставить информацию, дать совет и представить рекомендации парламентариям или их персоналу.
- ❑ Представительству УВКБ ООН, расположенному на территории заинтересованного государства или отвечающего за него, хорошо известны местные и региональные условия, а также и международные стандарты. Представительства УВКБ ООН могут выступать в качестве главных партнеров парламентариев, получая при этом поддержку со стороны Департамента УВКБ ООН по международной защите (смотрите Приложение 3, список представительств УВКБ ООН). ■

Основные элементы национального законодательства по беженцам

В качестве первого шага в процессе разработки национального законодательства по защите беженцев парламентарии могут рассмотреть следующие элементы, основанные на указанном международном праве и стандартах:

Недопустимость дискриминации

Статья 3 Конвенции о статусе беженцев; статья IV Конвенции ОАЕ; статья 2 Всеобщей Декларации прав человека

- Предварительные положения должны содержать общую гарантию того, что законодательство будет применяться без дискриминации по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе, политических убеждений или страны происхождения по отношению ко всем лицам, признанным в качестве беженцев.
- Определение понятия «лицо, ищущее убежища» должно включать любое лицо, которое выражает желание получить убежище независимо от того, представило ли оно официальное ходатайство о предоставлении убежища или нет.

Критерии определения понятия «беженец»

Статья 1А и В Конвенции; Пункты 6А и 6В Устава УВКБ ООН; Статья 1(1), (2) и (3) Конвенции ОАЕ

- В случае государств-участников Конвенции/Протокола о статусе беженцев критерии определения понятия «беженец» должны соответствовать, по крайней мере, определению, данному в этих документах. Государствам-участникам Конвенции ОАЕ следует применять расширенное определение понятия «беженец», данное в этой Конвенции.
- УВКБ ООН призывает все государства рассмотреть вопрос о принятии более широкого определения понятия «беженец», приводимого в Конвенции ОАЕ и Картахенской Декларации.
- Международное сообщество еще не пришло к согласованному мнению, которое обязывало бы государства действовать с учетом этого широкого определения по отношению к лицам, которые отвечают данному определению понятия «беженец». Таким образом, мандат, полученный УВКБ ООН от Генеральной Ассамблеи ООН, не подкреплялся в течение многих лет обязательствами, которые принимали на себя государства. Это означает, что защита таких людей основана скорее на дискреционном праве государств, чем на международном праве.



- ❑ Пока не достигнут международный консенсус, и как один из путей к его достижению, парламентарии могли бы рассмотреть вопрос о включении в национальное законодательство положения о предоставлении защиты людям, спасающимся от вооруженных конфликтов, следуя примерам Конвенции ОАЕ и Картахенской Декларации.
- ❑ Положения, по которым из международной защиты исключаются определенные категории беженцев, также являются частью критериев определения понятия «беженец». Положениями об исключении являются разделы D, E и F статьи 1 Конвенции о статусе беженцев и статья 1 (5) Конвенции ОАЕ. Поскольку перечень положений об исключении в Конвенции 1951 года является исчерпывающим, в национальном законодательстве не следует ничего менять или добавлять в эти положения.
- ❑ Положения, которые определяют условия прекращения статуса беженца, также составляют часть критериев определения понятия «беженец». Положениями об исключении являются статья 1С Конвенции о статусе беженцев и статья 1 (4) Конвенции ОАЕ. Поскольку перечень положений о прекращении статуса беженца в Конвенции 1951 года является исчерпывающим, в национальном законодательстве не следует ничего менять или добавлять в эти положения.

Процедуры определения статуса беженца

- ❑ Определение статуса является ключевым моментом защиты, однако процедуры определения статуса не изложены детально в Конвенции 1951 года.
- ❑ Многие страны, а также УВКБ ООН, накопили богатый опыт в применении определения понятия «беженец». Тем не менее, это также одна из областей, на которую оказывают влияние национальные правовые структуры, ресурсы и потребности.
- ❑ Исполнительный Комитет УВКБ ООН рекомендовал на международном уровне определенные *минимальные требования* в отношении процедур определения статуса беженцев (смотрите Главу 3).

Принцип невысылки и выдворение беженцев

Статьи 32 и 33 Конвенции о статусе беженцев; Статья II (3) Конвенции ОАЕ; Заключение № 6 Исполкома УВКБ ООН (XXVIII); Заключение № 7 Исполкома УВКБ ООН (XXVIII)

- ❑ Внутригосударственное право должно однозначно защищать беженцев и лиц, ищущих убежища, от возвращения каким бы то ни было способом на границы страны, где их жизни или свободе угрожает опасность по причине их расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.



- ❑ Принцип *невывыски* кодифицирован в статье 33 Конвенции 1951 года. В этой же статье также содержится одно важное исключение: принцип *невывыски* не может применяться по отношению к беженцу, если есть уважительные причины считать, что данное лицо может представлять собой угрозу безопасности страны, в которой он/она находится, или если, будучи осужденным в совершении особенно тяжкого преступления, это лицо представляет общественную угрозу для страны.
- ❑ Государства-участники *Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Международного пакта о гражданских и политических правах* или различных региональных договоров по правам человека взяли на себя различные и дополнительные обязательства в отношении принципа *невывыски*. В этих странах парламентарии могли бы рассмотреть вопрос о **сведении воедино всех этих принципов защиты в одном законодательном акте.**
- ❑ Законодательство должно также предусматривать, что беженец, находящийся в стране на законных основаниях, может быть выслан только если он представляет собой угрозу безопасности страны или общественному порядку. Он имеет право на определенные процедурные гарантии на пребывание в стране до своей высылки.

Незаконный въезд в страну и задержание

Статья 31 Конвенции о статусе беженцев; Заключение № 44 Исполкома УВКБ ООН (XXVII); Руководящие указания УВКБ ООН о задержании лиц, ищущих убежища.

- ❑ На беженцев и ищущих убежища лиц, которые незаконно въезжают в страну или находятся на ее территории незаконно, не должны налагаться взыскания, при условии, что они без промедления сами явятся к соответствующим властям и представят им удовлетворительное объяснение своего незаконного въезда или пребывания в стране (см. Главу 5).

Удостоверение личности и проездные документы

Статьи 27 и 28 Конвенции 1951 года, приложения к ней; Статья VI Конвенции ОАЕ; Заключение № 35 (XXXV) Исполкома УВКБ ООН; Заключение № 49 (XXXVIII) Исполкома УВКБ ООН.

- ❑ По законодательству должна предусматриваться выдача признанным беженцам удостоверений личности и проездных документов тем беженцам, которые находятся в стране на законных основаниях.
- ❑ Выдача проездного документа не означает предоставления беженцу гражданства. Тем не менее такие документы имеют для беженцев особую важность, поскольку они облегчают им поездки в другие страны как в целях учебы, поиска работы, лечения или переселения, так и в других целях.
- ❑ Необходимую помощь в этом можно получить в местном представительстве УВКБ ООН.



Помещения для приема беженцев и оказание помощи

- В зависимости от имеющихся в стране ресурсов может оказываться помощь беженцам, которые в ней нуждаются, в течение времени, необходимого для вынесения окончательного решения по их заявлениям.
- Помощь, которая может быть оказана компетентной неправительственной организацией, может включать:
 - предоставление предметов первой необходимости и, если это применимо, социальных льгот;
 - консультативную помощь при составлении и подаче ходатайства с просьбой о предоставлении статуса беженца, а также по административным вопросам;
 - консультирование по социальным вопросам;
 - оказание юридической помощи.

Другие права и обязанности беженцев

(Главы II, III, IV и V Конвенции о статусе беженцев)

- В соответствии со стандартами, применяемыми к гражданам страны, беженцам должны быть предоставлены следующие права:
 - Совершать религиозные обряды и получать религиозное образование: не допускаются никакие оговорки;
 - Получать начальное образование в государственных школах;
 - Получать государственные пособия, использовать социальное обеспечение и трудовое законодательство;
 - Обращаться в суд (не допускаются никакие оговорки);
 - Получать правовую помощь;
 - Осуществлять права родителей.
- В Конвенции рассматривается также ряд вопросов, которые оказывают важное воздействие на повседневную жизнь беженца:
 - приобретение движимого и недвижимого имущества (статья 13);
 - занятия, приносящие доход (статьи 17, 18 и 19);
 - жилищный вопрос (статья 3);
 - трудовое законодательство и социальное обеспечение (статья 24).
- У каждого беженца существуют обязательства в отношении страны, в которой он находится, и он должен подчиняться законам и распоряжениям, а также мерам, принимаемым властями для поддержания общественного порядка (статья 2).



Роль УВКБ ООН

Статья 35 Конвенции 1951 года; Статья VIII Конвенции ОАЕ

Должны быть предусмотрены конкретные положения о сотрудничестве с УВКБ ООН и оказании ему содействия в выполнении своей контролирующей роли, в том числе путем предоставления сведений и статистических данных о положении беженцев в стране, об имплементации соответствующих международных договоров о беженцах и о законах, распоряжениях и постановлениях по вопросу о беженцах.

Конфиденциальность

- Должна сохраняться конфиденциальность персональной информации относящейся к лицам, ищущим убежища, и беженцам.
- Разглашение любой такой персональной информации посторонним лицам может происходить только с согласия соответствующего беженца или лица, ищущего убежища.

Права человека

- Важно проследить за тем, чтобы законодательство не содержало никаких положений, которые позволяли бы любым властям предпринимать какие-либо действия в отношении беженцев или лиц, ищущих убежища, которые могут являться нарушением каких бы то ни было прав и основных свобод, определенных общим международным правом прав человека. ■

Глава 7

Финансирование

Международное обязательство не возвращать беженцев в места, где их жизни угрожает опасность, является абсолютным и применяется по отношению ко всем странам независимо от уровня их экономического развития. Обеспечение потребностей беженцев, спасающее их жизни, разработка и принятие справедливых и эффективных процедур предоставления убежища, оказание помощи беженцам при их возвращении на родину или интеграции в местные сообщества — все это требует денег, которые выделяют принимающие беженцев государства, а также международное сообщество в духе международной солидарности. Однако потребности намного превышают финансовые возможности. Поскольку парламентарии играют ключевую роль при выделении бюджетных ассигнований, эффективность как политики их правительств по оказанию помощи и предоставлению убежища беженцам, так и международной системы защиты беженцев, зависит от заинтересованности парламентариев в их финансировании.

Бюджетные ассигнования на обеспечение защиты беженцев на национальном уровне

Большую часть того, что расходуется на защиту и оказание помощи беженцам, трудно рассчитать в денежном выражении. Правительства, которые принимают беженцев, вносят свой конкретный вклад в дело защиты беженцев, например, выделяя землю под лагеря и поселения беженцев и предоставляя местную инфраструктуру для нужд беженцев. Хотя и трудно количественно определить такой тип вклада, правительства, принимающие беженцев, тоже являются правительствами-донорами и должны признаваться таковыми. Другие правительства могут оказать помощь странам, принимающим беженцев, деньгами или имуществом и услугами. Иногда они предлагают места для переселения беженцев. Все эти виды помощи важны для международной солидарности и разделения ответственности по защите беженцев.

«Межпарламентский Совет ... настоятельно просит все парламенты сделать все возможное, чтобы необходимость адекватного выделения финансовых ресурсов национальным учреждениям и Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев была ясно отражена при рассмотрении и принятии национального бюджета».

Совет МПС, апрель 2001

помощь тем правительствам, которые хотят создать свой потенциал по оказанию помощи беженцам, и напрямую поддерживает такую деятель-

Парламентариям следует призывать свои правительства планировать и финансировать учреждения, процедуры и программы в пределах имеющихся ресурсов, удовлетворять потребности лиц, ищущих убежища, и беженцев. УВКБ ООН предоставляет консультационную

ность или оказывает помощь правительству в поиске других источников финансирования. Приоритеты будут меняться в каждом конкретном случае, но большинству стран необходимо иметь систему по приему лиц, ищущих убежища, и удовлетворению из основных потребностей. Правительствам необходимо также иметь какую-нибудь организацию, которая занималось бы вопросами беженцев, например, орган, который проводит процедуру определения статуса беженцев. Используя свой пятидесятилетний опыт работы во всех странах мира, УВКБ ООН может подсказать, какие экономически эффективные структуры и процедуры могут отвечать местным условиям.

Выделение средств для УВКБ ООН

Международная помощь беженцам направляется через УВКБ ООН, неправительственные организации или одновременно через них обоих. УВКБ ООН является одним из немногих учреждений ООН, которое зависит почти полностью от добровольных пожертвований на финансирование его операций. Менее двух процентов годового бюджета УВКБ ООН поступают из бюджета ООН; остальную часть бюджета составляют пожертвования государств, отдельных лиц и частного сектора.

➤ Бюджет УВКБ ООН

Поскольку число людей, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН, резко возросло до 27 миллионов в 1995 году, соответственно вырос и его бюджет — с 544 миллионов долларов США в 1990 году до более чем 1 миллиарда в год в 90-е годы. Пересмотренный бюджет УВКБ ООН на 2001 год составляет 852,9 миллионов долларов США.

Годовой программный бюджет УВКБ ООН дает правительствам и другим субъектам прозрачную и полную картину всех операций УВКБ ООН по обеспечению защиты и оказанию помощи беженцам, а также придает УВКБ ООН гибкость в управлении своими финансовыми ресурсами в случае появления непредвиденных расходов в течение года.

➤ Добровольные пожертвования

Хотя УВКБ ООН получает пожертвования от большого числа правительств, межправительственных организаций, НПО и отдельных лиц, большую часть финансовых средств предоставляют лишь 15 доноров: 14 правительств и Европейская Комиссия. С 1995 по 2000 годы пожертвования этих пятнадцати доноров составили свыше 95 процентов всех финансовых средств УВКБ ООН. С целью снижения своей незащищенности, обусловленной зависимостью от небольшого числа доноров, УВКБ ООН постоянно ищет пути расширения круга доноров. Обращая свой взор на страны с нарождающейся рыночной экономикой, УВКБ ООН надеется расширить базу доноров и сделать ее более географически представительной.

УВКБ ООН также получает финансовую поддержку от частного сектора, включая широкую общественность, корпорации, фонды и НПО. В ответ на усилия по сбору средств в ряде стран в 1999 году, и особенно во время

чрезвычайных призывов в период проведения операций в Косово и Восточном Тиморе, УВКБ ООН получило более 15 миллионов долларов США от частного сектора в 2000 году. Средства были мобилизованы в основном в странах Европы (Франция, Германия, Италия, Испания и Великобритания), Соединенных Штатах Америки и Японии.

НПО вносят свой вклад в годовой бюджет УВКБ ООН, обращаясь к широкой общественности от имени УВКБ ООН при проведении ряда операций. Некоторые НПО, такие как España con ACNUR, USA for UNHCR, UK for UNHCR (Refaid) and Action Refugies, занимаются конкретно сбором средств для УВКБ ООН. В последние годы объем пожертвований частного сектора и НПО увеличивался в результате совместных усилий по повышению информированности широкой общественности по радио, через прессу и другие каналы массовой информации.

➤ Потребность в предсказуемом и гибком финансировании

Основные доноры УВКБ ООН (в 2000 г, в миллионах долларов США)

Соединенные Штаты Америки	245,2
Япония	99,9
Нидерланды	48,0
Швеция	42,0
Европейская Комиссия	41,0
Норвегия	41,0
Дания	37,0
Великобритания	31,0
Канада	17,0
Германия	15,0
Швейцария	15,0
Австралия	11,0
Финляндия	11,0
Италия	11,0
Всего	665,1

Приведенные цифры округлены.

Нет абсолютно никакой гарантии в том, что УВКБ ООН будет получать все необходимые средства для проведения своих запланированных операций. Например, в 2000 финансовом году дефицит бюджета УВКБ ООН составил 89 миллионов долларов США. При нехватке денег приходится урезать или полностью сокращать такие важные программы, как образование детей и осуществление проектов по созданию рабочих мест для беженцев. В добавление к этой неопределенности, интерес средств массовой информации, а с ним и международная поддержка, меняются в каждой конкретной ситуации.

УВКБ ООН гораздо труднее привлекать средства для поддержки тех групп, которые являются беженцами уже в течение длительного периода времени, о которых часто забывают средства массовой информации, по сравнению с беженцами в чрезвычайных ситуациях, которые привлекают к себе внезапное и всестороннее внимание средств массовой информации.

Важны и количество, и качество предоставляемых средств: предсказуемость, гибкость и быстрота их предоставления. Очень часто УВКБ ООН вынуждено начинать операции, не зная, когда оно может получить необходимые для этого средства, или сколько оно получит, и будут ли эти средства выделены с какими-нибудь определенными оговорками.

Когда доноры определяют особые условия использования их средств (с указанием распределения), они ограничивают независимость УВКБ ООН и ослабляют его координирующую роль.

Предсказуемая финансовая поддержка, оказываемая на раннем этапе, позволяет УВКБ ООН эффективно использовать свои финансовые ресурсы. УВКБ ООН просит доноров не указывать распределение по расходованию их пожертвований. Если же распределение средств должно быть указано, то желательно, чтобы направления расходования были как можно более широкими. Это позволяет Верховному комиссару перераспределять средства при появлении новых чрезвычайных ситуаций с беженцами или когда кризисы с беженцами разрешены, тем самым быстро реагируя на ситуацию, как это ожидают от него правительства, общественность и беженцы.

➤ **Пожертвования натурой**

Пожертвования натурой, в форме таких товаров или услуг, как палатки, лекарства, инструмент, грузовые машины, переброска беженцев по воздуху, материально-техническое обеспечение, специализированный персонал, дополняют ресурсы УВКБ ООН, особенно в случае крупномасштабных или сложных чрезвычайных ситуаций. Эти жертвования должны отвечать нуждам конкретной операции, на которую они направляются.

Покрытие расходов по чрезвычайной ситуации с беженцами

Первоначальное финансирование по осуществлению проектов, проведению операций и оказанию административной поддержки во время чрезвычайной ситуации с беженцами вероятнее всего будут финансироваться из операционного резерва УВКБ ООН. Однако, поскольку УВКБ ООН финансируется почти исключительно за счет добровольных пожертвований, оно рассчитывает, что сообщество доноров будет быстро реагировать на чрезвычайные ситуации с беженцами.

Работая со страной убежища, УВКБ ООН разрабатывает стратегию установления отношений с донорами в первые дни чрезвычайной ситуации и поддерживает ее в течение всего хода проведения операции. О потребностях во время чрезвычайной ситуации, ходе операции и встречающихся трудностях сообщается донорам, в основном посредством чрезвычайных призывов, которые издает штаб-квартира УВКБ ООН после проведения консультаций со своими представительствами на местах в стране убежища. Регулярные сообщения донорам о положении дел держат их в курсе хода проведения операции.

«Конференция рекомендует, чтобы международные финансовые организации предоставляли льготные условия тем странам, которые принимают значительное число беженцев».

99-я Конференция Межпарламентского Союза, апрель 1998

□ Что могут сделать парламентарии?

Парламентарии могут поддержать предложения по бюджетным ассигнованиям для разработки справедливых и эффективных процедур по предоставлению убежища, удовлетворения насущных потребностей беженцев при их приеме, включая медицинское обслуживание и образование, и оказания поддержки в поиске решений судьбы беженцев через добровольную репатриацию или местную интеграцию.

Программы УВКБ ООН зависят от добровольных взносов и пожертвований. Парламентарии в тех странах, которые еще не делают пожертвования УВКБ ООН, могут призвать свои правительства делать такие пожертвования.

Если какая-нибудь страна уже является донором, парламентарии могут рассмотреть вопрос увеличения суммы пожертвований для обеспечения того, что УВКБ ООН сможет продолжать оказывать защиту беженцам как во время текущих ситуаций с беженцами, так и в любое время и в любом месте, где возникает новый кризис с беженцами.

«Конференция призывает страны-доноры содействовать восстановлению в регионах конфликта и интеграции возвращающихся беженцев, путем оказания для этого щедрой помощи, чтобы гарантировать личную, социальную, правовую и материальную безопасность бывших беженцев и перемещенных лиц».

99-я Конференция Межпарламентского Союза, апрель 1998

Приложение 1

Типовые договоры о присоединении и правопреемстве

➤ **Типовой договор о присоединении к Конвенции
1951 года о статусе беженцев**

Принимая во внимание, что Конвенция, касающаяся статуса беженцев, была принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 28 июля тысяча девятьсот пятьдесят первого года и открыта для присоединения в соответствии со статьей 39 Конвенции;

И принимая во внимание, что параграф 3 указанной статьи 39 предусматривает, что присоединение к Конвенции будет производиться путем депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций акта о присоединении;

В удостоверение чего нижеподписавшийся [Глава государства, Глава правительства или Министр иностранных дел] настоящим уведомляет, что [данное государство] присоединяется к вышеуказанной Конвенции и считает себя связанным альтернативным значением (b) статьи 1В (1) Конвенции, то есть, «события, происшедшие в Европе или в других местах до 1 января 1951 года».

Подписано мною (день, месяц, год)

[Государственная печать и
подпись хранителя печати,
если необходимо]

[Подпись Главы государства
или Главы правительства,
или Министра иностранных дел]

➤ **Типовой договор о присоединении к Протоколу 1967 года, касающемуся статуса беженцев**

Принимая во внимание, что Протокол, касающийся статуса беженцев, был принят Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 16 декабря тысяча девятьсот шестьдесят шестого года и открыт для присоединения в соответствии со статьей V Протокола;

И принимая во внимание, что статья V предусматривает, что присоединение к Протоколу будет производиться путем сдачи на хранение акта о присоединении Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций;

В удостоверение чего [Глава государства, Глава правительства или Министр иностранных дел] настоящим уведомляет о присоединении [данного государства] к указанному Протоколу.

Подписано мною (день, месяц, год)

[Государственная печать и подпись хранителя печати, если необходимо]

[Подпись Главы государства или Главы правительства, или Министра иностранных дел]

➤ **Типовой договор о правопреемстве в отношении
Конвенции 1951 года о статусе беженцев**

Принимая во внимание, что Конвенция, касающаяся статуса беженцев, совершенная в Женеве 28 июля тысяча девятьсот пятьдесят первого года, была ратифицирована [бывшим государством-участником];

И принимая во внимание, что правительство [государства-преемника] рассмотрело указанную Конвенцию;

Правительство [государства-преемника] заявляет, что оно рассматривает указанную Конвенцию, как остающуюся в силе для [государства-преемника] и настоящим становится ее преемником;

В удостоверение чего нижеподписавшийся [Глава государства, Глава правительства или Министр иностранных дел] уведомляет при этом о правопреемстве [государства-преемника] в отношении указанной Конвенции и заявляет, что [государство-правопреемник] считает себя связанным альтернативным значением (b) статьи 1В(1) Конвенции, то есть, «события, происшедшие в Европе или в других местах до 1 января 1951 года».

Подписано мною (день, месяц, год)

[Государственная печать и
подпись хранителя печати,
если необходимо]

[Подпись Главы государства
или Главы правительства,
или Министра иностранных дел]

➤ **Типовой договор о правопреемстве в отношении
Протокола 1967 года, касающегося статуса беженцев**

Принимая во внимание, что Протокол, касающийся статуса беженцев, совершенный в Нью-Йорке 31 января 1967 года, был ратифицирован [бывшим государством-участником];

И принимая во внимание, что правительство [государства-преемника] рассмотрело указанный Протокол;

Правительство [государства-преемника] заявляет, что оно рассматривает указанный Протокол, как остающийся в силе для [государства-преемника], и настоящим становится преемником его;

В удостоверение чего нижеподписавшийся [Глава государства, Глава правительства или Министр иностранных дел] уведомляет при этом о правопреемстве [государства-преемника] на Протокол, касающийся статуса беженцев, совершенный в Нью-Йорке января тридцать первого дня тысяча девятьсот шестьдесят седьмого года.

Подписано мною (день, месяц, год)

[Государственная печать и
подпись хранителя печати,
если необходимо]

[Подпись Главы государства
или Главы правительства,
или Министра иностранных дел]

Приложение 2

Глоссарий основных терминов в сфере обеспечения защиты беженцев

Альтернатива внутреннего перемещения (или «принцип переезда»)	Фактическое определение того, что лицо, ищущее убежища, могло избежать преследования в стране своего происхождения, переехав в другую часть той же самой страны. УВКБ ООН не поддерживает этот понятие, поскольку его часто применяют для ограничения доступа к процедуре определения статуса беженцев или для отказа в статусе беженца. Позиция УВКБ ООН такова: возможность перемещения внутри страны важна и имеет значение при определении статуса беженца только в определенных ограниченных случаях. Даже когда такое перемещение имеет существенное значение, применение указанного термина будет зависеть от рассмотрения в полном объеме всех аспектов ходатайства о статусе беженца.
Амнистия	Правовая гарантия, которая освобождает лицо или группу лиц от ответственности за совершение уголовного или политического преступления. Амнистия может, при ее соблюдении и правильном применении, способствовать добровольной репатриации беженцев.
Безгражданство	Условие, при котором лицо не рассматривается в качестве гражданина каким-либо государством в силу его закона.
Безопасные районы/ Зоны безопасности	Районы, зоны или места, созданные для защиты гражданского населения во время конфликта. Условия создания зон безопасности определяются правом вооруженных конфликтов.
Безопасная третья страна	Страна, в которой лицо, ищущее убежища, могло бы найти защиту как беженец, и в которой он/она присутствовали физически до прибытия в страну, в которой он/она ходатайствует о получении убежища.
Беженцы <i>sur place</i> («на месте»)	Лица, которые не были беженцами, когда они покинули страны своего происхождения, но стали беженцами позже, в силу наступивших событий. У беженцев «на месте» могут быть свои собственные опасения преследования в результате свершившегося государственного переворота или <i>bona fide</i> «добросовестной» политической деятельности в стране убежища.
Беженцы по конвенции (конвенционные беженцы)	Лица, признанные беженцами государствами по критериям статьи 1А Конвенции 1951 года и имеющие различные права по Конвенции о статусе беженцев.
Беженцы, уставные	Лица, которые рассматриваются в качестве беженцев по положениям международных договоров, вступивших в силу до принятия Конвенции 1951 года.
Внутренние беспорядки	Ситуация, которая характеризуется актами насилия и нарушениями общественного порядка, но еще не переросшая в вооруженный конфликт.
Воссоединение семьи	Любой процесс, который помогает обеспечить принцип единства семьи. Он имеет особое значение в контексте долгосрочных решений, в целом, и переселения, в частности.

Вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований	Ключевая фраза в определении понятия «беженец» в Конвенции 1951 года. Эта фраза содержит субъективный элемент (опасение преследований), а также объективный элемент (опасения должны иметь объективно оправдываемую основу). В соответствии с Конвенцией 1951 года, преследование должно быть связано с одним из пяти конкретных признаков: раса, вероисповедание, гражданство, принадлежность к определенной социальной группе или политические убеждения
Временная защита	Соглашение или метод, разработанный государствами для предоставления временной защиты лицам, прибывающим в большом количестве из районов конфликта или всеобщего насилия, без предварительного проведения процедуры определения статуса беженца на индивидуальной основе. Временная защита предоставлялась некоторыми странами Западной Европы для защиты лиц, спасавшихся от вооруженного конфликта в бывшей Югославии в начале 1990-х годов.
Высылка	Выдворение правительственными органами законно проживающего лица с территории государства. По статье 32 Конвенции 1951 года высылка беженца может быть осуществлена только по соображениям государственной безопасности и общественного порядка. Процедура, по которой принимается решение о высылке беженца, должна быть беспристрастной и справедливой, а беженцу должно быть предоставлено достаточно времени для получения законного права на въезд в другую страну.
Гражданин	Лицо, признанное в качестве имеющего статус правовой связи с государством в соответствии с законом. Некоторые государства используют слово «национальная принадлежность» для определения этой правовой связи, а другие государства — слово «гражданство».
Гражданство	Статус гражданина какой-либо нации или страны.
Групповое определение статуса беженцев	Практика, по которой все лица, составляющие часть крупного притока беженцев, рассматриваются как беженцы на <i>prima facie</i> основе. Групповое определение статуса гарантирует предоставление защиты и помощи без предварительного определения статуса беженца на индивидуальной основе.
Добровольная репатриация	Возвращение беженца в страну своего происхождения по собственной воле и на основе взвешенного решения. Добровольная репатриация может быть <i>организованной</i> (т.е., когда она проходит под эгидой заинтересованных правительств и УВКБ ООН) или <i>спонтанной</i> (т.е., беженцы возвращаются на родину сами по себе, когда напрямую в этом процессе почти или совсем не участвуют ни УВКБ ООН, ни правительства).
Договор	Официальное соглашение, подписываемое в основном между государствами, которое налагает на его участников правовые обязательства. Договоры являются одним из источников международного права.
Долгосрочные решения	Любые средства, с помощью которых можно найти удовлетворительное и постоянное решение проблем беженцев и позволить им жить нормальной жизнью. Традиционно УВКБ ООН ищет такие долгосрочные решения, как добровольная репатриация, местная интеграция и переселение.

Женщины, подвергающиеся риску

Женщины-беженки, нуждающиеся в особой защите, включая и тех, которые нуждаются в переселении в соответствии с Руководством УВКБ ООН по переселению.

Задержание

Ограничение свободы передвижения, обычно с заключением под стражу. По мнению УВКБ ООН, задержание обычно не должно применяться как мера контроля за лицами, ищущими убежища.

Заключения Исполкома УВКБ ООН по вопросам международной защиты

Официальные тексты, которые воплощают в себе результаты ежегодных обсуждений Исполнительным Комитетом вопросов защиты беженцев. Заключения Исполкома вносят свой вклад в разработку принципов и стандартов по защите беженцев и других лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН.

Исполнительный Комитет Программы Верховного комиссара (Исполком)

Комитет, которому поручено давать рекомендации Верховному комиссару по исполнению им своих функций. В состав Исполкома входят представители 57 государств, которые заинтересованы в разрешении вопросов, связанных с беженцами, и представителей 44 государств, имеющих статус наблюдателей. Представители НПО имеют в Исполкоме статус наблюдателей.

Картахенская Декларация о беженцах

Декларация, принятая на коллоквиуме экспертов из стран Америки в ноябре 1984 года. Декларация расширила определение беженца, включив в него «лиц, которые бежали из страны, поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка». Хотя Картахенская Декларация не является договором, ее положения уважаются в Центральной Америке и включены в некоторые национальные законодательные акты.

Конвенция ОАЕ по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке

Региональное дополнение к Конвенции 1951 года, в котором дано более широкое определение понятия «беженец» по сравнению с Конвенцией 1951 года. Принятая в 1969 году, Конвенция ОАЕ (Организации Африканского Единства) предусматривает, что «понятие «беженец» применяется к любому лицу, которое вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-то части страны или во всей стране его происхождения, вынуждено покинуть место своего обычного проживания».

Конвенция о правах ребенка

Конвенция 1989 года, которая устанавливает всеобъемлющие стандарты защиты прав детей. В статье 2 Конвенции отмечается, что она применима ко всем детям без каких-либо форм дискриминации. Поэтому нормы, определенные в Конвенции о правах ребенка, распространяются и на детей-беженцев.

Конвенция о сокращении безгражданства

Конвенция, которая предусматривает приобретение гражданства теми лицами, которые иначе были бы лицами без гражданства, и у которых есть соответствующая связь с государством по причине рождения на территории этого государства или происхождения от гражданина этой страны. Конвенция также предусматривает сохранение национальной принадлежности теми, кто иначе стали бы лицами без гражданства, если бы они потеряли гражданство государства-участника. Конвенция была принята в августе 1961 года и вступила в силу в декабре 1975 года. УВКБ ООН получило мандат на выполнение конкретных функций в соответствии со статьей 11 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства.

Конвенция о статусе апатридов	Конвенция, которая дает определение апатрида (лица без гражданства) и предоставляет правовую основу, на которой лицо без гражданства, законно проживающее в государстве, может иметь правовой статус. Конвенция была принята в сентябре 1954 года и вступила в силу в июне 1960 года.
Конвенция о статусе беженцев	Конвенция, которая создает наиболее широко применимую основу защиты беженцев. Конвенция была принята в июле 1951 года и вступила в силу в апреле 1954 года. Статья 1 Конвенции 1951 года ограничивает сферу применения Конвенции 1951 года «события[ми], происшедши[ми] в Европе до 1 января 1951 года». Это ограничение устранено в Протоколе 1967 года, касающемся статуса беженцев. На сегодня 144 государств являются участниками Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года.
Критерии отбора беженцев на переселение	Критерии, по которым УВКБ ООН и страны переселения отбирают кандидатов на переселение. Переселение под эгидой УВКБ ООН применяется только по отношению к мандатным беженцам, которые продолжают нуждаться в международной защите, и которые отвечают критериям, определенным в Руководстве УВКБ ООН по переселению беженцев. Отдельные страны используют большое количество критериев по переселению беженцев.
Лица, перемещенные внутри страны	Лица, которые были вынуждены или которых заставили покинуть свои родные места, «... в частности, в результате вооруженных конфликтов или чтобы избежать последствий вооруженных конфликтов, ситуаций массовых актов насилия, нарушения прав человека, природных или техногенных бедствий, и которые еще не пересекли международно-признанную границу государства» (в соответствии с <i>Руководящими принципами относительно перемещения внутри страны</i>).
Лица, подпадающие под компетенцию УВКБ ООН	Термин, применяемый для описания всех лиц, защита которых и оказание помощи которым лежит в сфере интересов УВКБ ООН. Эти лица включают беженцев по определению Конвенции 1951 года; лиц, которые были вынуждены покинуть свои страны в результате конфликта или событий, серьезно нарушающих общественный порядок; возвращающихся беженцев; лиц без гражданства и, в некоторых случаях, внутренне перемещенных лиц (лиц, перемещенных внутри страны). Полномочия УВКБ ООН действовать от имени других лиц, подпадающих под его компетенцию, кроме беженцев, определены в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН.
Лицо без гражданства (apatрид)	Лицо, которое не рассматривается в качестве гражданина каким-либо государством в силу его закона.
Лицо, ищущее убежища	Лицо, подавшее ходатайство или заявление о предоставлении убежища, по которым потенциальная страна убежища еще не приняла окончательного решения.

Мандат
УВКБ ООН

Роль и функции УВКБ ООН, как они определены в Уставе УВКБ ООН и разработаны в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН. Мандат УВКБ ООН по Уставу состоит в предоставлении защиты, оказании помощи беженцам и поиске решений проблем беженцев. У УВКБ ООН есть дополнительный мандат по решению вопросов безгражданства, как это определено в статье 11 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства. Генеральная Ассамблея ООН также попросила Управление Верховного комиссара расширить сферы применения Конвенции 1954 и 1961 годов по безгражданству и помочь предотвратить появление случаев безгражданства, предоставляя для этого техническую и консультационную помощь при разработке национального законодательства и его практическом применении.

Мандатные
беженцы

Лица, которых УВКБ ООН признает беженцами в соответствии со своими полномочиями, определенными в его Уставе и в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН. Статус беженца, получаемый по мандату УВКБ ООН, является особенно важным в государствах, которые еще не присоединились к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года.

Международная
защита
беженцев

Вмешательство государств или УВКБ ООН от имени лиц, ищущих убежища, и беженцев с целью обеспечения признания и гарантирования их прав, безопасности и благополучия в соответствии с международными стандартами. Такое вмешательство включает: обеспечение соблюдения принципа non-refoulement; обеспечение безопасности и доступа к справедливым процедурам определения статуса беженцев; гуманитарные стандарты обращения с беженцами и реализация долгосрочных решений. УВКБ ООН является единственным учреждением ООН, получившим мандат на обеспечение защиты беженцев.

Международное
гуманитарное
право
(или право вооруженных конфликтов)

Свод законов, распоряжений и принципов, который регулирует ситуации международных или иных вооруженных конфликтов. Основополагающими договорами международного гуманитарного права являются четыре Женевские Конвенции от 12 августа 1949 года и два Дополнительных Протокола к ним от 8 июня 1977 года. Практически каждое государство является участником Женевских Конвенций 1949 года.

Межправительственная
организация
(МПО)

Организация, состоящая из государств-участников. Примерами межправительственных организаций являются Организация Объединенных Наций (ООН), Организация африканского единства (ОАЕ), Организация американских государств (ОАГ), Европейский Союз (ЕС) и Содружество Независимых Государств (СНГ).

Местная
интеграция

Долгосрочное решение проблем беженцев, которое включает их постоянное поселение в стране первого убежища.

Мигранты
(экономические)

Лица, которые покидают свои страны происхождения исключительно по экономическим соображениям, не связанным ни в коей мере с определением понятия «беженец», или которые ищут улучшения своего материального положения. Экономические мигранты не отвечают критериям статуса беженцев, и поэтому не имеют права на получение международной защиты в качестве беженцев.

<p>Неправиль- ственная организация (НПО)</p>	<p>Организованный субъект, который функционирует независимо от государства и не представляет его. Этот термин обычно применяется по отношению к организациям, защищающим гуманитарные права и права человека, многие из которых реализуют свои программы по оказанию помощи беженцам в партнерстве с УВКБ ООН и другими учреждениями.</p>
<p>Нерегули- руемое пере- движение беженцев</p>	<p>Явление, когда беженцы и лица, ищущие убежища, без официального разрешения переезжают из стран, в которых они уже нашли убежище, для того, чтобы найти убежище или постоянное местожительство в другой стране.</p>
<p>Несовершен- нолетние</p>	<p>Лица, которые не достигли совершеннолетия и поэтому не являются юридически самостоятельными. Этот термин включает подростков. По Конвенции о правах ребенка, «ребенок – это лицо, которое не достигло 18-летнего возраста, если по закону, применимому по отношению к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее». Конвенция о правах ребенка отождествляет «ребенка» с «несовершеннолетним».</p>
<p>Несопро- вождаемые не- совершенно- летние дети</p>	<p>Лица, не достигшие совершеннолетия, которых не сопровождают их родители, опекуны или основные попечители.</p>
<p><i>Non-refoulement</i> (принцип запрещения принудительно- го возвращения, принцип невы- сылки)</p>	<p>Основополагающий принцип права беженцев, который запрещает государствам возвращать беженцев каким бы то ни было образом на границу страны или территории, где их жизни или свободе может угрожать опасность. Принцип «non-refoulement» является частью обычного международного права, и поэтому он обязателен для всех стран, независимо от того, являются ли они участниками Конвенции 1951 года или нет.</p>
<p>Обычное международное право</p>	<p>Международные нормы, которые получают свое правомочие благодаря постоянному и последовательному применению государствами, а не официальному закреплению в договоре или правовом документе. Для того чтобы практика государств вносила свой вклад в развитие обычного международного права, эта практика должна применяться в духе правовых обязательств.</p>
<p>Обязанности беженцев</p>	<p>Обязанности, которые беженцы должны соблюдать в стране убежища. По статье 2 Конвенции 1951 года беженцы должны подчиняться законам и распоряжениям в любой стране, в которой они находятся. В частности, они должны воздерживаться от совершения любых актов, которые ставят под угрозу личную безопасность граждан, государственную безопасность или общественный порядок в местных сообществах или странах убежища.</p>
<p>Определенная социальная группа (принад- лежность к...)</p>	<p>Один из пяти возможных признаков, по которому в соответствии с Конвенцией 1951 года может быть установлено наличие преследований. Определенная социальная группа должна иметь четкие характеристики, которые отличают эту группу от других. Лица, принадлежащие к такой особой группе, должны отвечать определяющим ее характеристикам, которые могут быть приобретенными или приобретенными (например, интересы, ценности, поведение или происхождение). Определяющие характеристики должны быть такими, что отказ от них повлечет за собой нарушение основных прав человека данных лиц.</p>

Организации и проекты самопомощи	Организации и проекты, созданные и руководимые беженцами и другими лицами, подпадающими под компетенцию УВКБ ООН, в интересах оказания самопомощи.
Отказ во въезде в страну на границе	В контексте беженцев, отказ в разрешении лицам, ищущим убежища, во въезде в страну возможного убежища. Отказ во въезде в страну на границе может привести к нарушению принципа non-refoulement.
Партнерство в действии (PARinAC)	Структура, цель которой — развивать и укреплять партнерские связи между НПО и УВКБ ООН, повышать эффективность защиты беженцев и других лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН, и поиск решений их проблем.
Перемещение внутри страны	Вынужденное перемещение людей в пределах своей страны. Это перемещение может вызываться различными причинами, включая природные или техногенные бедствия, вооруженный конфликт или всеобщее насилие.
Переселение	Перевод беженцев из страны, в которой они искали убежища, в другую страну, которая согласилась принять их. Беженцам будет обычно предоставлено убежище или право на длительное пребывание в какой-нибудь иной форме. Во многих случаях беженцы будут иметь возможность стать натурализованными гражданами. По этой причине переселение является долгосрочным решением, а также средством защиты беженцев.
Поиск	В контексте беженцев, усилия, предпринимаемые с целью определения местонахождения членов семьи беженца или близких родственников лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН. Поиск может проводиться с целью воссоединения семьи, в контексте поиска долгосрочных решений или просто для установления контактов между членами семьи. Международный Комитет Красного Креста (МККК) создал Центральное агентство по поиску лиц, которое накопило большой опыт работы в этой области.
Положения об исключении	Правовые положения, которые лишают международной защиты лиц, которые бы иначе удовлетворяли критериям статуса беженца. В Конвенции 1951 года положения об исключении даны в статьях 1D, 1E и 1F. Эти критерии применяются к следующим категориям: лица, которые пользуются защитой или помощью других учреждений ООН кроме УВКБ ООН; лица, за которыми компетентные власти страны, в которой они проживают, признают права и обязанности, связанные с гражданством этой страны; и лица, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать, что они совершили преступление против мира, военное преступление, преступление против человечности, тяжкое преступление не политического характера или деяния, противоречащие целям и принципам Организации Объединенных Наций.
Положения о прекращении статуса	Правовые положения, которые показывают, когда заканчивается срок действия статуса беженца. Положения о прекращении статуса даны в статье 1(C) Конвенции 1951 года и статье 1(4) Конвенции ОАЕ 1969 года.

Помощь	Помощь, предоставляемая для удовлетворения физических и материальных потребностей лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН. Сюда могут входить продукты питания, лекарства, одежда, семена, инструмент, орудия производства, а также создание инфраструктуры, например, школ и дорог. «Гуманитарная помощь» — это помощь, предоставляемая гуманитарными организациями в гуманитарных целях (то есть, в неполитических, некоммерческих и невоенных целях). В практике УВКБ ООН оказываемая помощь поддерживает и дополняет усилия по обеспечению защиты беженцев.
Права человека	Согласованные международные стандарты, которые признают и защищают достоинство и неприкосновенность каждого индивидуума без какого-либо различия. Права человека составляют часть обычного международного права и предусматриваются в ряде национальных, региональных и международных правовых документах, которые обычно называются договорами по правам человека. Наиболее известными из них являются Устав Организации Объединенных Наций и Билль ООН о правах человека (в который входят Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах).
Право беженцев	Совокупность обычного международного права и различных международных, региональных и национальных документов, которые устанавливают стандарты защиты беженцев. Краеугольным камнем права беженцев является Конвенция 1951 года о статусе беженцев.
Право прав человека	Совокупность правовых норм обычного международного права, договоров по правам человека и национальных законов, признающих и защищающих права человека. Право беженцев и право прав человека дополняют друг друга.
Проекты, приносящие доход беженцам	Проекты, цель которых — помочь лицам, подпадающим под компетенцию УВКБ ООН, получать доход от своей деятельности и самостоятельно зарабатывать себе на жизнь.
Преследование	Обычно относится к любой форме серьезного нарушения прав человека. В контексте беженцев, термин «преследование» относится к любому акту, который грубо нарушает основные права человека по признаку расы, вероисповедания, гражданства, политических убеждений или принадлежности к определенной социальной группе.
Преследование, связанное с гендерным фактором	Преследование, которое направленно против определенного пола (гендера) или которое непропорционально на него воздействует. В определенных обстоятельствах преследование, связанное с гендерным фактором, подпадает под преследование по смыслу Конвенции 1951 года.
Приемный центр	Место, оборудование для приема, рассмотрения дел и обеспечения первоочередных нужд беженцев, прибывающих в стану убежища.

Prima facie
определение
статуса
беженцев

Смотрите групповое определение статуса беженцев.

Принудительное возвращение
(*refoulement*)

Возвращение лица на территорию, где ему/ей угрожает опасность преследования или пересылки на другую территорию, где оно подвергнется преследованию. Принудительное возвращение представляет собой нарушение принципа невысылки (*non-refoulement*) и поэтому является нарушением права беженцев и международного обычного права.

Принцип
единства
семьи

Принцип, который определяет защиту семьи как естественной и основной ячейки общества. В соответствии с этим принципом статус беженца может быть предоставлен супруге(у) и иждивенцам лица, которое отвечает критериям определения беженца. Когда супруги и лица, находящиеся на их иждивении, получают статус беженца в соответствии с принципом единства семьи, говорят, что они получают «производный статус».

Производный
статус

Смотрите принцип единства семьи.

Процедура
определения
статуса
беженца

Юридические и административные процедуры, используемые УВКБ ООН и/или государствами для определения того, должно ли данное лицо признаваться в качестве беженца в соответствии с внутригосударственным и международным правом.

Региональные
документы по
беженцам

Международные правовые документы, касающиеся беженцев, которые приняты государствами или межправительственными организациями в пределах географического региона или суб-региона. Такие документы обычно дополняют Конвенцию 1951 года и отражают особый характер вопросов, связанных с беженцами в конкретном географическом районе. Примечательными примерами региональных договоров являются Конвенция ОАЕ, принятая в 1969 году, и Картахенская Декларация 1984 года.

Реинтеграция

Процесс, при котором беженцы восстанавливают нормальную жизнь в стране своего происхождения. В идеальном плане реинтеграция должна являться следствием долгосрочного решения в форме добровольной репатриации беженцев.

Руководящие
принципы
относительно
перемещения
внутри страны

Ряд принципов, которые определяют стандарты защиты, помощи и решений для внутренне перемещенных лиц. Руководящие принципы были представлены на рассмотрение Комиссии по правам человека представителем Генерального секретаря по делам внутренне перемещенных лиц в апреле 1998 года. Они отражают нормы права прав человека, гуманитарного права и права беженцев и согласуются с ними, а также служат руководством для государств, других властей, межправительственных и неправительственных организаций, которые сталкиваются с вопросами перемещения лиц внутри страны.

Социальная
группа

Смотрите определенная социальная группа.

Стандарты обращения	Стандарты, разработанные на основе Конвенции 1951 года о статусе беженцев и других международных документов, которые устанавливают параметры обращения с беженцами. Конвенция 1951 года дает различные стандарты обращения, в зависимости от конкретных рассматриваемых прав. Такими стандартами являются: обращение не менее благоприятное, чем обычно обращение с иностранными гражданами в подобных обстоятельствах; наиболее благоприятное обращение с гражданами иностранного государства в тех же самых обстоятельствах; то же самое обращение, которое применяется по отношению к гражданам страны убежища, и, максимально возможное благоприятное обращение с беженцами.
Статус, гуманитарный	Статус, предоставляемый лицам, которые получают официальное разрешение по внутригосударственному праву проживать в стране по гуманитарным соображениям. В эту категорию могут входить те лица, которые не отвечают критериям статуса беженца.
Страна первого убежища	Страна, в которой ищущее убежища лицо получило международную защиту, как лицо, ищущее убежища, или как беженец.
Страна переселения	Страна, которая предоставляет возможность для постоянного поселения беженцев. Такая страна не является страной происхождения или страной, в которой впервые был признан статус беженцев.
Убежище	Предоставление государством защиты на своей территории лицам из другого государства, которые бегут от преследования или другой серьезной опасности. Лицо, которому предоставляется убежище, является беженцем. Понятие «убежище» включает в себе ряд элементов, включая принцип non-refoulement, разрешение на пребывание на территории страны убежища и гуманные стандарты обращения.
Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (Устав УВКБ ООН)	Документ, который определяет мандат УВКБ ООН, его функции и структуру и определяет критерии, по которым лица могут подпадать под компетенцию УВКБ ООН. Такие лица могут признаваться УВКБ ООН в качестве «мандатных беженцев» на основании положений Устава.
Центры для беженцев	Места, где проживают беженцы, или места, где они могут получить информацию, правовую помощь, материальную помощь или другие услуги. ■

Приложение 3

Адреса Представительств УВКБ ООН в странах мира

AFGHANISTAN

Office of the UNHCR Chargé de Mission in Kabul (Relocated in Islamabad, Pakistan)
P.O. Box 1263
House No. 24, Street No. 89
G-6/3, Islamabad
Tel: + 873 761 241 625 (in Islamabad)
Fax: + 92 51 282 05 11(in Islamabad)

ALBANIA

UNHCR Branch Office in Albania
Rruga "Donika Kastrioti" - Tirana
Tel: + 355 42 50 207
Fax: + 355 42 28 492 - 355 42 32 075 (UNDP)

ALGERIA

UNHCR Branch Office in Algeria
Boite Postale 823
Alger 16000
9A, Rue Emile Payen, Hydra, Alger
Tel: + 213 21 69 12 12
Fax: + 244 2 44 87 47

ANGOLA

UNHCR Branch Office Luanda in Angola
Rua Houarie Boumedienne
40/44 -Miramar
C.P. 1342 - Luanda
Tel: + 244 2 44 87 47
Fax: + 244 2 44 95 35

ARGENTINA

Representante Regional del ACNUR para el sur de América Latina in Argentina
Cerrito 836, 10 Piso
1010 Buenos Aires
Tel: + 54 11 4815 7870
Fax: + 54 11 4815 4352

АРМЕНИЯ

Отделение УВКБ ООН
В Армении
Улица Карла Либкнехта 14
Ереван 375010
Тел:+ 3741 58 48 92
Факс:+ 37 41 56 78 17

AUSTRALIA

UNHCR Regional Office for Australia, New Zealand, Papua New Guinea and the South Pacific in Australia
9, Terrigal Crescent O'Malley, ACT
Canberra 2606
Tel: + 61 2 6290 13 55
Fax: + 61 2 6290 13 15

AUSTRIA

UNHCR Branch Office in Austria
Vienna International Centre
(Building 'J', 1st Floor)
Wagramerstrasse 5
A-1220 Vienna
Tel: + 43 1 26060 3028
Fax: + 43 1 2634115

АЗЕРБАЙДЖАН

Отделение УВКБ ООН
в Азербайджане
Улица Джафара Джабарлы № 30
Баку
Тел: + 99 412 92 14 43
Факс: + 99 412 98 11 34

BANGLADESH

UNHCR Branch Office in Bangladesh
P.O. Box 3474
Dhaka 1000
House N/E (N) 8, Road 90
Gulshan 2
Dhaka 1212
Tel: + 8802 88 2 68 02
Fax: + 8802 88 2 65 57

БЕЛАРУСЬ

Представительство УВКБ ООН
в Беларуси
Партизанский Проспект 6 А
6-ой этаж
Минск 220033
Тел: + 375 172 27 78 83
Факс: + 375 172 27 08 00

BELGIUM

UNHCR Regional Office for Belgium, Luxembourg and the European Institutions
B-1050 Bruxelles
Rue Van Eyck 11a
B-1050 Bruxelles
Tel: + 32 2 649 01 53
Fax: + 32 2 627 17 30

BENIN

UNHCR Liaison Office in Benin
Boite Postale 08-1066
Lot 01 Patte d'Oie - Cotonou
Tel: + 229 30 28 98
Fax: + 229 30 28 90

BOSNIA AND HERZEGOVINA

Office of the UNHCR Chargé de Mission in Bosnia and Herzegovina
UNIS Building Fra Andjela
Zvzdovica 1
71000 Sarajevo
Tel: + 387 33 666 160
Fax: + 387 33 290 562

BOTSWANA

UNHCR Liaison Office in Botswana
P.O. Box 288
UN House - Plot 22
Khama Crescent
Gaborone
Tel: + 267 35 21 21, ext 600/602
Fax: + 267 57 09 96

BULGARIA

UNHCR Branch Office in Bulgaria
19, Denkolu str.
1000 Sofia
Tel: + 359 2 98 02 453
Fax: + 359 2 98 01 639
E-Mail Internet
FO.BGR.@UNDP.ORG

BURKINA FASO

UNHCR Liaison Office in Burkina Faso
P.O. Box: 01 BP 25
Ouagadougou 01
Ouagadougou
Tel: + 226 30 87 13
Fax: + 226 33 07 00

BURUNDI

UNHCR Branch Office in the Republic of Burundi
5013 HCR BDI
B.P. 307
Bujumbura
No. 1, Avenue du Large
Bujumbura
Tel: + 257 22 32 45
Fax: + 257 22 95 23

CAMBODIA

UNHCR Liaison Office in Cambodia
P.O. Box 539
House No. 2, Street No. 352
Beung Keng Kang
Phnom Penh
Tel: + 855 23 216005
Fax: + 855 23 362099

CAMEROON

UNHCR Liaison Office in the Republic of Cameroon
Boite postale 7077 - Quartier Bastos - Rue 1770
Yaoundé
Tel: + 237 20 29 54
Fax: + 237 21 35 91

CANADA

UNHCR Branch Office in Canada
280 Albert Street, Suite 401
Ottawa - Ontario K1P 5G8
Tel: + 1 613 232 09 09
Fax: + 1 613 230 18 55

CHAD

UNHCR Liaison Office in Chad
Boite postale 5601
Avenue Mobutu,
Quartier Chagoua - N'djamena
Tel: + 235 51 86 10
Fax: + 235 51 66 31

CENTRAL AFRICAN REPUBLIC

Office of the UNHCR Charge de Mission in the Central African Republic
Rue de l'Université
Boite postale 950 - Bangui
Tel: + 236 61 40 76
Fax: + 236 61 98 34

CHINA (PEOPLE'S REPUBLIC OF)

UNHCR Regional Office in China
1-2-1, Tayan Diplomatic Office,
Building 14, Liang Ma He Nan Lu
Beijing 100600
Tel: + 86 10 6 532 68 06
Fax: + 86 10 6532 16 47

COLOMBIA

UNHCR Branch Office in Colombia
Calle 114 No. 9-01 Office 601
Edificio Teleport Torre A
Bogota
Tel: + 571 629 1138
Fax: + 571 629 2790

CONGO (DEMOCRATIC REPUBLIC OF)

UNHCR Regional Office for Central Africa in Democratic Republic of Congo
6729, Avenue de l'OUA
Kinshasa
Tel: + 243 880 12 45
Fax: + 243 88 03 153

CONGO (REPUBLIC OF)

UNHCR Liaison Office in Brazzaville
PO Box 465
Rue Behagle/Avenue Foch
Brazzaville
Tel: + 242 81 59 12
Fax: + 242 815 913

COSTA RICA

UNHCR Liaison Office in Costa Rica
Apartado Postal 12
Ferrocarril Pacifico - ACNUR
Edificio Torre del Este 5to piso
Barrio Dent, frente a la facultad de Derecho de la UCR
1009 San José
Tel: + 506 234 23 03
Fax: + 506 224 48 91

COTE D'IVOIRE

UNHCR Branch Office in Côte d'Ivoire
Il Plateaux, Angre,
7eme tranche, lot no. 3160
Rue L.169
Abidjan
Tel: + 225 22 42 81 92
Fax: + 225 22 42 92 53

CROATIA

Office of the UNHCR Charge de Mission in Croatia
Republike Austrije 25
10000 Zagreb
Tel: + 385 1 3713 555
Fax: + 385 1 3713 588,-565

CYPRUS

UNHCR Liaison Office in Cyprus
P.O. Box 26142 - South: c/o UNFICYP Secretariat
UNPA
Nicosia
Tel: + 357 2 35 90 25
Fax: + 357 2 35 90 37

CZECH REPUBLIC

UNHCR Branch Office in Czech Republic
P.O. Box 210 - UN House
Namesti Kinskych 6
150 00 Prague 5
Tel: + 420 2 571 998 50
Fax: + 420 2 571 998 62

DJIBOUTI

UNHCR Branch Office in Djibouti
B.P. 1885
Rue Abdoukader Waberi, Heron
Lot No. TF 1148 - Djibouti
Tel: + 253 35 22 00
Fax: + 253 35 48 80

ECUADOR

UNHCR Liaison Office in Ecuador
Avenida Amazonas 2889 y la Granja
Edificio Naciones Unidas, Piso 2
Quito
Tel: + 593 2 2460 272
Fax: + 593 2 2460 280

EGYPT

UNHCR Regional Office for the Middle East in the Arab Republic of Egypt
13 Sharia El Falah St.
Mohandissin
P.O. Box 1844
Cairo
Tel: + 20 2 346 06 18
Fax: + 20 2 303 17 53

ERITREA

Office of the UNHCR Charge de Mission in Eritrea
P.O. Box 1995
House Number 108
Emperor Yohannes Avenue
Asmara
Tel: + 291 1 12 61 21 (S/B)
Fax: + 291 1 12 72 55

ETHIOPIA

UNHCR Branch Office for Africa in Ethiopia
P.O. Box 1076
Higher 17, Kebele 23 off Bole Rd
House No. 1255/01-02
Addis Ababa
Tel: + 251 1 61 37 40
Fax: + 251 1 61 16 66
Email: ethardro@unhcr.ch

FRANCE

UNHCR Branch Office in France
9, rue Kepler
F-75116 Paris
Tel: + 33 1 44 43 48 58
Fax: + 33 1 40 70 07 39

GABON

UNHCR Branch Office in Gabon
Quartier SOTEGA
BP 20472 - Libreville
Tel: + 241 77 82 62
Fax: + 241 77 82 78

GAMBIA

UNHCR Liaison Office in Banjul
P.O. Box 4249
Bakau - 6th Street East
Kotu Layout
Tel: + 220 460 854
Fax: + 220 460 850

ГРУЗИЯ

Отделение УВКБ ООН в Грузии
Тбилиси
2а, Проспект Казбеги, 4 этаж
380060 Тбилиси
Тел: + 995 32 25 00 78
Факс: + 995 32 00 13 02

GERMANY

UNHCR Branch Office in Germany
Wallstrasse 9 - 13
10179 Berlin
Tel: + 49 30 2022 0200
Fax: + 49 30 2022 0220

GHANA

UNHCR Liaison Office in Ghana
Privante Mail Bag Airport, No. 25 Sir
Arku Korsah Street
Roman Ridge, Airport Residential
area - Accra
Tel: +233 21 77 61
Fax: +233 21 773158

GREECE

UNHCR Branch Office in Greece
23 Taygetou Street
Palaidio Psychico
15452 Athens
Tel: +30 1 672 64 62
Fax: +30 1 672 64 17

GUATEMALA

UNHCR Field Office in Barillas
1a.Avenida 9-23
zona 10
Guatemala City
Tel: +5023370611 (via UNDP)
Fax: +5023393454

GUINEA

UNHCR Branch Office in Guinea
B.P. 4158
Coleah Corniche-Sud
Conakry
Tel: +224 46 47 09
Fax: +224 46 58 08

GUINEA BISSAU

UNHCR Field Office in Bissau
245 20 18 31 (UNFPA)
Rue Justino Lopes, 72
AB Case Postale 179
Tel: 245 20 27 26
Fax: 245 20 17 72

HUNGARY

UNHCR Branch Office in Hungary
1126 Budapest
Gyimes ut 3/B
1126 Budapest
Tel: +36 1 250 44 44
Fax: +36 1 250 27 01

INDIA

Office of the UNHCR Charge de
Mission in India
P.O. Box 3135
14 Jor Bagh
New Delhi 110003
Tel: +91 11 46 99 302
Fax: +91 11 462 01 37
E-Mail address: indne@unhcr.ch

INDONESIA

UNHCR Regional Office in Indonesia
Arya Building
J1. Kebon Sirih Kav. 75
Jakarta Pusat 10340
Tel: +62 21 391 28 88
Fax: +62 21 391 27 77

IRAN (ISLAMIC REPUBLIC OF)

Office of the UNHCR Charge de
Mission in the Islamic Republic of Iran
No 5, East Emdad Street, Vanak sq
North Shiraz Ave.
Tehran 19917
Tel: +98 21 805 72 01 - 11
Fax: +98 21 805 72 12

IRAQ

Office of the UNHCR Charge de
Mission in Iraq
P.O.Box 17101
Amman 1195 - Jordan
Masbah Hay Babil
Mahalla 929, st.12
Building no. 23 - Baghdad
Tel: +964 1 718 12 66
Fax: FAX VIA UNOHC:
+1 212 963 3009

IRELAND

UNHCR Liaison Office in Dublin
27 Upper Fitzwilliam Street
Dublin 2
Tel: +353 1 632 8675
Fax: +353 1 632 8676

ISRAEL

Office of the UNHCR Honorary
Correspondent in Israel
P.O. Box 3489
J.D.C. Hill, Givat Ram
Jerusalem
Tel: +972 2 655 71 11
Fax: +972 2 566 12 44

ITALY

UNHCR Branch Office in Italy
Via Caroncini 19
I-00197 Roma
Tel: +39 06 802121
Fax: +39 06 80212324

JAPAN

UNHCR Regional Office in Japan
UNU Bldg., 6F - 5-53-70, Jingumae
Shibuya-ku - Tokyo 159-0001
Tel: +81 33 499 20 11
Fax: +81 33 499 22 72

JORDAN

UNHCR Branch Office in Jordan
P.O. Box 17101
11195 Amman
9, Obada Ibn AlSamiit Street
Shemesani, Amman
Tel: +962 6 569 12 61
Fax: +962 6 569 19 15

КАЗАХСТАН

Представительство УВКБ ООН
в Казахстане
67 Толе Би
Алматы 61 - 480091
Тел: +7 3272 624244
Факс: +7 3272 583982

KENYA

UNHCR Branch Office in Kenya
P.O. Box 43801
Chiromo road by Consulata Church
Westlands - Nairobi
Tel: +254 2 44 30 28
Fax: +254 2 44 30 37

KUWAIT

Office of the UNHCR Charge de
Mission in Kuwait
P.O. Box 28742
13148 Safat, Jabriyah Area
Block No. 12, Street No. 7
Villa No. 8 - Kuwait City
Tel: +965 531 1291
Fax: +965 531 1289

КЫРГЫЗСТАН

Представительство УВКБ ООН
в Кыргызстане
Здание ООН (3-ий этаж)
160, Просп Чуи
Бишкек, 72 0010
Тел: +996 312 611 264
Факс: +996 312 611 271

LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC

UNHCR Branch Office in the Lao
Peoples Democratic Republic
B.P. 760
Phone Kheng Road
Ban Sibounheuang
Chanthaboury District
Vientiane
Tel: +856 21 21 20 38
Fax: +856 21 213385

LATVIA

UNHCR Liaison Office in Latvia
Pils iela 21
LV-1167 Riga
Tel: +371 750 3620
Fax: +371 750 3602

LEBANON

Office of the UNHCR Charge de Mission for Lebanon
P.O. Box 11-7332
Riad El Solh Beirut 1107 2240
Hilmi Kobeissy Bldg
Karam Rahhal Street
Beirut
Tel: +961 1 612 798
Fax: +961 1 612 836

LIBERIA

UNHCR Branch Office in Liberia
P.O. Box 9077
Riverview Road
Virginia - Monrovia
Tel: +231 22 62 33
Fax: +231 22 62 35

LIBYAN ARAB JAMAHIRIYA

UNHCR Liaison Office in Libyan Arab republic
P.O. box 80708
Saed Ibn Ebi Kawas Street
Branch of the Ben Ashour main str
Tripoli
Tel: +218 21 361 9662
Fax: +218 21 361 9661

LUXEMBOURG

Office of the UNHCR Correspondent in Luxembourg
1, rue Jean Pierre Brasseur
b.p. 567
2015 Luxembourg
Tel: +352 454 018
Fax: +352 454 303

MALAWI

UNHCR Liaison Office in Malawi
P.O. Box 30230 - 7th Floor
Kang'ombe Building, City Center
Lilongwe
Tel: +265 77 21 55
Fax: +265 77 41 28

MALAYSIA

UNHCR Liaison Office in Malaysia
P.O. Box 10185
570 Jalan Bukit Petaling
50460 Kuala Lumpur
Tel: +60 3 2141 13 22
Fax: +60 3 2141 17 80

MALI

UNHCR Liaison Office in Mali
B.P. E 199, Badala-Ouest
Rue 132 X 107, Pres du Ministere de l'Artisanat et du Tourisme - Bamako
Tel: +223 23 03 69
Fax: +223 23 03 69

MAURITANIA

UNHCR Liaison Office in Mauritania
c/o UNDP, B.P. 4405
l'lot K 159, 160, 161
UN Compound - Nouakchott
Tel: +222 5 25 74 14
Fax: +222 5 25 61 76

MEXICO

UNHCR Regional Office for Mexico, Belize and Cuba
c/o PNUD
Apartado Postal 105-39
11581 Mexico, D.F.
Calle Seneca No. 129
Colonia Palmas Polanco
(11540 Mexico, D.F.)
Tel: +52 5 280 80 17
Fax: +52 5 280 21 33

МОЛДОВА

Отделение УВКБ ООН в Республике Молдова
57, Улица им. 31 Августа 1989
МД-2012 Кишинев
Тел:+ 3732 27 08 65
Факс:+ 3732 27 19 53

MOROCCO

Office of the UNHCR Honorary Representative in Morocco
B.P. 13434
13 rue Blida, Casablanca
Tel: +212 2 248 6760
Fax: +212 2 227 98 55

MOZAMBIQUE

UNHCR Liaison Office in Mozambique
P.O. Box 1198
Avenida dos Presidentes No. 33
Maputo
Tel: +258 1 49 02 42
Fax: +258 1 49 06 35

MYANMAR

Office of the UNHCR Charge de Mission in Myanmar
P.O. Box 1485
No. 287 Pyay Road
Sanchaung Township
Yangon
Tel: +95 1 524022
Fax: +95 1 524031

NAMIBIA

UNHCR Liaison Office in Namibia
Private Bag 13329
Paratus Building
Independence Avenue 372
Windhoek 9000
Tel: +264 61 23 71 43
Fax: +264 61 23 00 55

NEPAL

UNHCR Branch Office in Nepal
G.P.O.BOX 2374
Anil Kuti
Maharajgunj
Kathmandu
Tel: +977 1 41 25 21
Fax: +977 1 41 28 53

NETHERLANDS

UNHCR Liaison Office in The Netherlands
P.O. Box 17111
President Kennedylaan 19
2502 CC The Hague
Tel: +31 70 346 88 10
Fax: +31 70 346 88 12

NEW ZEALAND

UNHCR Liaison Office in New Zealand
P.O. box 91307
Auckland Mail Centre
3rd floor, Waverley Building
11-13 Waverley Street
Auckland
Tel: +64 9 914 4175
Fax: +64 9 914 5265

NIGER

UNHCR Branch Office in the Republic of Niger
Boite Postale 935
Niamey Plateau
Tel: +227 75 29 68
Fax: +227 72 46 46

NIGERIA

UNHCR Branch Office in Nigeria
P.O. Box 53874
Ikoyi - Lagos
Tel: +234 1 269 3298
Fax: +234 1 269 27 45

PAKISTAN

UNHCR Branch Office in Pakistan
P.O. Box 1263
No.2 Diplomatic Enclave
Allotment 17, G-4/4
Islamabad
Tel.: +92 51 282 95 02
Fax: +92 51 227 94 55

PHILIPPINES

UNHCR Liaison Office in the Philippines
P.O. Box 2074 (MCPO)
G. Puyat Avenue
1260 Makati - 3rd Floor, JAKA II Building
150 Legaspi Street - Legaspi Village - Metro Manila
Tel: +63 2 812 18 23
Fax: +63 2 817 40 57

POLAND

UNHCR Branch Office in the Republic of Poland
2, Aleja Roz
PL-00 556 Warsaw
Republic of Poland
Tel: +48 22 628 69 30
Fax: +48 22 625 61 24

REPUBLIC OF KOREA

UNHCR Liaison Office in Seoul
Rm.402, The Anglican Church of
7 Jeong-dong, Joong-ku
Seoul 100-120
Tel: +82 2 730 3440
Fax: +82 2 730 3442

ROMANIA

UNHCR Branch Office in Romania
25, Armeneasca Street, Sector 2
70228 Bucharest
Tel: +40 1 211 29 44
Fax: +40 1 210 15 94

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Региональный Офис
УВКБ ООН в Российской
Федерации
Офис ООН
Переулоч Обуха, 6
Москва 103064
Тел:+ 7 503 232 30 11
Факс:+ 7 503 232 30 16

RWANDA

UNHCR Branch Office in Rwanda
P.O. Box 867
Bd de l'Umuganda Kacyiru
No. 481-483 Zone Kabale
Cellule Kamatamu - Secteur/Commune Kacyiru
Kigali
Tel: +250 8 5106/07/08/11/13
Fax: +250 85104

SAUDI ARABIA

UNHCR Branch Office in Saudi Arabia
Fazari Square
Pension Fund Commercial Complex
Block C-13
Diplomatic Quarters
Riyadh
Tel: +966 1 482 88 35
Fax: +966 1 482 88 37

SENEGAL

UNHCR Branch Office for West Africa in Senegal
B.P. 3125, 59 rue Docteur Theze
Dakar
Tel: +221 823 66 03
Fax: +221 823 66 00

SIERRA LEONE

UNHCR Branch Office in Sierra Leone
P.O. Box 1011
29 Wilkinson Road
Freetown
Tel: +32 22 234 321
Fax: +232 22 234 347

SLOVAKIA

UNHCR Branch Office in the Slovak Republic
Sturova 6
811 02 Bratislava
Tel: +421 2 52 92 78 75
Fax: +421 2 52 92 78 71

SLOVENIA

UNHCR Branch Office in Slovenia
Miklosiceva cesta 18/11
1000 Ljubljana
Tel: +386 1 4328 240
Fax: +386 1 4328 224

SOMALIA

UNHCR Branch Office Somalia in Kenya
Chiromo Road (Next to Caltex service Station near Consolata Church)
Nairobi
Tel: +254 2 443 034
Fax: +254 2 443 037

SOUTH AFRICA

UNHCR Branch Office in South Africa
P.O. Box 12506, Tramshed 0126, 8th Floor
Metro Park Building - 351 Cnr. Schoeman & Prinsloo St
Pretoria 0002
Tel: +27 12 338 5301
Fax: +27 12 322 0216

SPAIN

UNHCR Branch Office in Spain
P.O. Box 36121
Avenida General Peron 32 - 2A
E-28020 Madrid
Tel: +34 91 556 36 49
Fax: +34 91 417 53 45

SRI LANKA

UNHCR Branch Office in Sri Lanka
47 Horton Place
Colombo 7
Tel: +94 1 69 13 47
Fax: +94 1 68 39 71

SUDAN

UNHCR Branch Office in Sudan
P.O. Box 2560
Mohammed Nageeb Road
(North of Farouk Cemetery)
Khartoum No. 2
Tel: +249 11 47 11 01
Fax: +249 11 47 31 01

SWAZILAND

UNHCR Liaison Office in Swaziland
P.O. Box 83
Shell House Building
Mountain Inn Area
Mbabane H100
Tel: +268 404 3414
Fax: +268 404 4066

SWEDEN

UNHCR Regional Office for the Nordic and Baltic Countries in Sweden
Ynglingagatan 14 - 6th Floor
S-11347 Stockholm
Tel: +46 8 4574880
Fax: +46 8 457 48 87

SWITZERLAND

UNHCR Liaison Office for Switzerland and Liechtenstein
Case Postale 2500
94 Rue Montbrillant
CH-1211 Genève 2 Dépôt
Tel: +41 22 739 77 21
Fax: +41 22 739 73 79

SYRIAN ARAB REPUBLIC

Office of the UNHCR Chief of Mission in Syria
P. O. Box 30891
Al Malki
Mohamed Al Bazm Street No 14
Al Nabelsi Building
Damascus
Tel: +963 11 373 59 40
Fax: +963 11 373 61 08

ТАДЖИКИСТАН

Представительство УВКБ ООН в Таджикистане
Аб. Ящик 734013
Просп. Дружбы Народов 106
Душанбе
Тел:+ 873 682 285 930
Факс:+ 992 372 510039

**TANZANIA
(UNITED REPUBLIC OF)**

UNHCR Branch Office in the United Republic of Tanzania
PO Box 2666
Plot 18 Kalenga Street
Dar-es-Salaam
Tel: +255 22 215 00 75-82
Fax: +255 22 215 28 17

THAILAND

UNHCR Regional Office for Thailand, Cambodia and Vietnam
P.O. Box 2-121
Rajdamnern Avenue
United Nations Building
3rd floor, Block A
Bangkok 10200
Tel: +66 2 288 1270
Fax: +66 2 280 0555

**THE FORMER YUGOSLAV
REPUBLIC OF MACEDONIA**

UNHCR Branch Office in The Former Yugoslav Republic of Macedonia
Zeleznicka 53
1000 Skopje
Tel: +389 2 118 641
Fax: +389 2 131 040

TOGO

UNHCR Liaison Office in Togo
27 Boulevard des Armées
Tokoin-Habitat
Lome
Tel: +228 21 32 98
Fax: +228 22 19 70

TUNISIA

Office of the UNHCR Honorary Representative in Tunisia
B.P. 863
61 Boulevard Bab Benat
1035 Tunis
Tel: +216 1 57 68 34
Fax: +216 1 57 01 68 via UNDP

TURKEY

UNHCR Branch Office in Turkey
Abidin Daver Sok. 17
Cankaya
06550 Ankara
Tel: +90 312 439 66 15
Fax: +90 312 438 27 02

ТУРКМЕНИСТАН

Отделение УВКБ ООН
в Туркменистане
40, Улица Галькиниш
744013 Ашгабат
Тел:+ 993 1 2350601
Факс:+ 993 12 390055

UGANDA

UNHCR Branch Office in Uganda
P.O. Box 3813
Plot 4B Acacia Avenue, Kololo
Kampala
Tel: +256 41 23 12 31
Fax: +256 41 25 69 89

УКРАИНА

Отделение УВКБ ООН
в Украине
32А, Ул. Сичневого Повстання
Киев 01015
Тел:+ 00380 44 573 9424
Факс:+ 00380 44 573 98 50

UNITED KINGDOM

UNHCR Branch Office for the United Kingdom and Ireland
Millbank Tower
21-24 Millbank
London SW1P 4PQ
Tel: +44 20 7828 9191
Fax: +44 20 7630 5349
meng@unhcr.ch

**UNITED STATES OF
AMERICA**

UNHCR Regional Office for the United States of America & the Caribbean
1775 K Street, NW, Suite 300
Washington DC 20006
Tel: +1 202 296 54 45
Fax: +1 202 296 56 60

УЗБЕКИСТАН

Представительство УВКБ ООН
в Узбекистане
14, Ул. Махмуда Тороби
700090 Ташкент
Тел:+ 998 71 120 68 93
Факс:+ 998 71 120 68 91

VENEZUELA

UNHCR Regional Office for South America in Venezuela
Multicentro Los Palos Grandes
Piso 6, Av. Andres Bello con Primera Transversal
Caracas
Tel: +58 212 285 17 04
Fax: +58 212 285 51 80

VIETNAM

UNHCR Liaison Office in the Socialist Republic of Vietnam
60 Rue Nguyen Thai Hoc
Ba Dinh District
Hanoi
Tel: +84 4 845 78 71
Fax: +84 4 823 20 55

YEMEN

UNHCR Branch Office in the Republic of Yemen
P.O. Box 12093
Djibouti Street, No. 9,
House No. 14
Sana'a
Tel: +967 1 418 096
Fax: +967 1 418 094

YUGOSLAVIA

UNHCR Branch Office in Federal Republic of Yugoslavia
Krunska 58
YU-11000 Belgrade
Tel: +381 11 344 2091
Fax: +381 11 344 29 47

ZAMBIA

UNHCR Branch Office in Zambia
P.O. Box 32542
17C Leopards Hill Road
Kabungonga
Lusaka 10101
Tel: +260 1 265 873
Fax: +260 1 265 914

ZIMBABWE

UNHCR Liaison Office in Zimbabwe
P.O. Box 4565
2nd Floor, Takura House
67-69 Union Avenue
Harare
Tel: +263 4 79 32 75
Fax: +263 4 70 85 28

COUNCIL OF EUROPE

UNHCR Liaison Office in Strasbourg for the Council of Europe
Allee Spach
CEPI - 34
F-67000 Strasbourg
Tel: +33 388 412000
Fax: +33 388 413979

UNITED NATIONS

(New York)
UNHCR Liaison Office to United Nations Headquarters
United Nations,
Grand Central P.O. 20
1 United Nations Plaza
Room 2610
New York, NY 10017
Tel: +1 212 963 00 32
Fax: +1 212 963 00 74

Дополнительную информацию можно найти в следующих изданиях

➤ О правовой базе защиты беженцев

Г. С. Гудвин-Гилл. Статус беженца в международном праве. М.: ЮНИТИ, 1997.

International Journal of Refugee Law

UNHCR, Collection of International Instruments and Other Legal Texts Concerning Refugees and Displaced Persons (2 vols.), 1995

УВКБ ООН, Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженцев). Женева, 1992.
(есть также перевод на французский и испанский языки)

УВКБ ООН, Защита беженцев: Вопросы и ответы

The State of the World's Refugees 1993: The Challenge of protection, Penguin Books, 1993

UNHCR, The State of the World's Refugees 1995: In Search of Solutions, Oxford University Press, 1995

УВКБ ООН, Положение беженцев в мире: 1997-98. Русский перевод: М.: Интердиалект+, 1998

УВКБ ООН, Положение беженцев в мире: Пятьдесят лет гуманитарной деятельности. Русский перевод: М.: Интердиалект+, 2000.
(есть перевод на французский язык)

UNHCR, Thematic Compilation of UNHCR Executive Committee Conclusions, 2001

➤ Об УВКБ ООН и его деятельности

UNHCR, Global Appeal 2001

УВКБ ООН, Положение беженцев в мире: Пятьдесят лет гуманитарной деятельности. Русский перевод: М.: Интердиалект+, 2000.

UNHCR, web site: www.unhcr.ch

➤ О признании беженцев

УВКБ ООН, Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Женева, 1992.

➤ О защите на практике, смотрите:

Guidelines on gender-related claims established by Canada, the United States of America, Australia, and the United Kingdom

УВКБ ООН, Руководство по политике и процедурам обращения с несопровожаемыми детьми, ищущими убежища, 1997

UNHCR, Guidelines on the Protection of Refugee Women, 1991
UNHCR, Handbook for Emergencies, 2nd ed.
УВКБ ООН, Защита беженцев: Практическое руководство для негосударственных организаций, 1999
(есть также перевод на французский и испанский языки)
УВКБ ООН, Дети-беженцы: Рекомендации по обеспечению защиты и помощи, 1994 (есть также перевод на французский и испанский языки)
UNHCR, Resettlement Handbook, 1997
UNHCR, Sexual Violence against Refugees: Guidelines on Prevention and Response, 1995 (есть также перевод на французский и немецкий языки)
UNHCR, UNAIDS, WHO, Guidelines for HIV Interventions In Emergency Settings, 1996

➤ **О задержании**

UNHCR Executive Committee Conclusion no. 44
UNHCR, Guidelines on applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers, 1999 (переработанное издание)

➤ **О присоединении к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года**

УВКБ ООН, Информация и пакет документов для присоединения к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающимся статуса беженцев, 1999 (есть также перевод на французский, испанский и арабский языки)
UNHCR, Signing On Could Make all the Difference (есть также перевод на французский язык)

➤ **О присоединении к Конвенциям о безгражданстве**

УВКБ ООН, Информация и пакет документов для присоединения к Конвенции 1954 года о статусе апатридов и Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, 1999 на французский, испанский и арабский языки)
UNHCR, Signing On Could Make all the Difference (есть также перевод на французский язык)

➤ **О международном гуманитарном праве**

Inter-Parliamentary Union and International Committee of the Red Cross, Respect for International Humanitarian Law, Handbook for Parliamentarians No.1, 1999

➤ **О Межпарламентском Союзе и его деятельности**

IPU web site: www.ipu.org (на этом web-сайте вы можете найти полный текст резолюций МПС по вопросам беженцев)

Несколько слов о

➤ УВКБ ООН

УВКБ ООН является органом ООН по делам беженцев, имеющим мандат Организации Объединенных Наций на проведение и координацию международных действий по обеспечению защиты беженцев во всем мире и поиску решений проблем беженцев.

Основная цель УВКБ ООН — гарантия и защита прав и благополучия беженцев. УВКБ ООН стремится гарантировать право каждого человека искать убежище и находить безопасное пристанище в другом государстве, а также добровольно вернуться на родину. Оказывая помощь беженцам в возвращении в свою страну или поселении в другую страну, УВКБ ООН также ищет решения их тяжелого положения.

В своих усилиях УВКБ ООН действует в соответствии с Уставом организации и руководствуется *Конвенцией 1951 года о статусе беженцев* и Протоколом к ней 1967 года.

Исполнительный Комитет УВКБ ООН и Генеральная Ассамблея ООН уполномочили УВКБ ООН вести работу с другими группами лиц. Эти группы включают лиц без гражданства или тех лиц, чье гражданство ставится под сомнение, а также, при определенных обстоятельствах, лиц, перемещенных внутри страны.

В своей деятельности УВКБ ООН стремится сократить объемы вынужденного перемещения людей, призывая государства и другие организации создавать условия, которые бы способствовали защите прав человека и мирному разрешению споров. Для достижения поставленной цели УВКБ ООН оказывает помощь в реинтеграции возвращающихся беженцев в их

➤ Межпарламентском Союзе

Созданный в 1889 году, Межпарламентский Союз является международной организацией, которая сближает и объединяет представителей парламентов суверенных государств.

В сентябре 2001 года в Межпарламентский Союз входили парламенты 142 стран.

Межпарламентский Союз борется за мир и выступает за сотрудничество между народами с целью укрепления представительных институтов.

Для этого Межпарламентский Союз:

- ◆ способствует расширению контактов, сотрудничества и обмена опытом между парламентами и парламентариями всех стран;
- ◆ рассматривает вопросы, представляющие международный интерес, и выражает свои взгляды по таким вопросам с тем, чтобы в их обсуждении приняли участие парламенты и парламентарии;
- ◆ вносит свой вклад в защиту и дальнейшее развитие прав человека, которые универсальны по сфере своего применения, и соблюдение которых является важным фактором парламентской демократии и развития;
- ◆ способствует расширению знаний о работе представительных институтов и укреплению и развитию методов их деятельности.

Межпарламентский Союз разделяет цели и задачи Организации Объединенных Наций, под-

странах происхождения, тем самым предотвращая повторное возникновение ситуаций, приводящих к появлению беженцев.

УВКБ ООН предоставляет защиту и помощь беженцам и другим категориям лиц, и делает это беспристрастно, с учетом их потребностей, и несмотря на их расу, вероисповедание, политические убеждения или пол. Во всех направлениях своей деятельности УВКБ ООН обращает особое внимание на нужды детей, а также стремится к тому, чтобы женщины и девочки пользовались равными правами.

В своих усилиях защитить беженцев и найти решение их проблем УВКБ ООН работает в тесном контакте с правительствами, региональными организациями, международными и неправительственными организациями.

УВКБ ООН привержено принципу участия в решении судьбы беженцев и с этой целью предоставляет им консультации по тем решениям, которые оказывают влияние на их жизнь. ■

держивает ее усилия и работает в тесном сотрудничестве с ней.

Он также сотрудничает с региональными межпарламентскими организациями, а также с международными, межправительственными, неправительственными организациями, которые претворяют в жизнь те же самые идеалы. ■



<http://www.ipu.org>

**© Inter-Parliamentary Union 2001
(Межпарламентский Союз 2001)**

Издано Межпарламентским Союзом вместе с
**Управлением Верховного комиссара
ООН по делам беженцев**

Все права защищены. Никакая часть настоящей публикации ни в каких целях не может быть воспроизведена или передана в какой бы то ни было форме и каким бы то ни было средством, включая электронные, механические, фотокопирование и запись на магнитный носитель без предварительного разрешения Межпарламентского Союза или Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Эта публикация распространяется при условии, что она не будет путем торговли либо каким либо иным образом передаваться взаймы, продаваться, сдаваться внаем или распространяться каким бы то ни было другим способом без предварительного согласия издателя в любой другой форме обложки или переплета, отличной от опубликованной, а также не будет распространяться без аналогичного условия, включая наложение данного условия на последующего издателя.

ISBN 92-9142-122-7 (МПС)

Штаб-квартира МПС

Inter-Parliamentary Union
5, chemin du Pommier
P.O. Box 330
1218 Le Grand Saconnex/
Genève
Switzerland
Tel.: +41 22 919 41 50
Fax: +41 22 919 41 60
e-mail: postbox@mail.ipu.org

**Представительство МПС
при Организации**

Объединенных Наций
Office of the Permanent Observer
of the Inter-Parliamentary Union
to the United Nations
220 East 42nd Street-suite 3102
NEW YORK, N.Y. 10017
USA
Tel.: + 1212 557 58 80
Fax: + 1212 55 73 954
e-mail: ny-office@mail.ipu.org

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

Case Postale 2500
CH-1211 GENEVA 2 Dépôt
Switzerland
Tel.: +41 22 739 81 11
Fax: +41 22 739 73 53