

УВКБ ООН И ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ



АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МИГРАЦИИ И УБЕЖИЩА



Настоящая публикация подготовлена Международным общественным объединением по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие» в рамках совместного проекта ЕС – УВКБ ООН «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе Республики Беларусь»

Международное общественное объединение по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие»

220072, Минск, ул. Академическая, 25, комн. 406, тел./факс (017) 284 00 13,
e-mail: evolutio@evolutio.info, Internet: <http://www.evolutio.info>



Данный проект финансируется по линии Европейского союза



Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев является партнером, реализующим данный проект



Государственный пограничный комитет Республики Беларусь является национальным координатором проекта



Международная организация по миграции является партнером проекта

Мнения, выраженные в настоящей публикации, могут не совпадать с мнением Европейской комиссии

• АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МИГРАЦИИ И УБЕЖИЩА •

УВКБ ООН И ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ

Материалы выступлений Верховного комиссара ООН
по делам беженцев АНТОНИО ГУТЕРРИША
и помощника Верховного комиссара
по вопросам правовой защиты ЭРИКИ ФЕЛЛЕР

Минск
«Зималетто»
2009

УДК [325.1+342.7](476)(082)
ББК 67.400.7(4Бен)
У19

Серия основана в 2008 г.

Составители **И. В. Салеев, А. В. Селиванов**

Перевод с английского **А. А. Решетова**

УВКБ ООН и защита беженцев : материалы выступлений Верховного комиссара ООН по делам беженцев Антонио Гутерриша и помощника Верховного комиссара по вопросам правовой защиты Эрики Феллер / сост. И. В. Салеев, А. В. Селиванов ; пер. с англ. А. А. Решетова. — Минск : Зималетто, 2009. — 96 с. — (Актуальные вопросы миграции и убежища).

ISBN 978-985-6933-03-8.

В книге приведены наиболее важные из последних выступлений Верховного комиссара ООН по делам беженцев Антонио Гутерриша и его помощника по вопросам правовой защиты Эрики Феллер.

Адресовано сотрудникам органов законодательной и исполнительной власти, общественных организаций, учебных и научных структур, а также всем интересующимся вопросами миграции и убежища.

УДК [325.1+342.7](476)(082)
ББК 67.400.7(4Бен)

ISBN 978-985-6933-03-8

© УВКБ ООН, 2009
© Оформление. ООО «Зималетто», 2009

Уважаемые коллеги!

Международное сообщество уже многие годы не может решить проблему беженцев. Более того, с пугающей систематичностью на планете возникают различного рода конфликты, которые вызывают новые и новые потоки беженцев. К сожалению, как было отмечено в докладе, изданном УВКБ ООН в июне 2008 г., «после пятилетнего периода 2001–2005 гг., когда число беженцев уменьшалось, за последние два года их количество увеличилось». Глобальное исследование, на котором основан этот доклад, было проведено в 150 странах. Было установлено, что в конце 2007 г. в мире насчитывалось 11,4 млн беженцев за пределами своих стран и 26 млн внутренне перемещенных лиц по причине конфликта или преследования, из них 13,7 млн напрямую или через посредников получают в настоящее время помощь УВКБ ООН. Естественно, эти цифры вызывают серьезную обеспокоенность Управления.

Главная цель УВКБ ООН — защищать права беженцев и пытаться найти долговременные решения их проблем. Работа Управления заключается в том, чтобы выделить людей, спасающихся от насилия и преследования, из общего потока лиц, среди которых есть и люди, решившие сменить место жительства по собственному желанию, а также в том, чтобы обеспечить всем нуждающимся в защите безопасность и доступ к медицинской помощи, поддержать их в изгнании и в итоге выработать долговременные решения, которые помогут им построить жизнь заново.

Правовая защита остается важнейшим элементом всей деятельности УВКБ ООН. Среди вопросов, которым Управление уделяет особое внимание, — правовая защита беженцев в контексте смешанных миграционных потоков; стремление к позитивным изменениям в законодательстве и судопроизводстве стран, предоставляющих убежище; деятельность, направленная на предотвращение сексуального и гендерного насилия; решение проблемы безгражданства; выполнение собственных обязательств по защите внутренне перемещенных лиц.

Изданием этого сборника выступлений Верховного комиссара ООН по делам беженцев Антонио Гутерриша и его помощника по вопросам правовой защиты Эрики Феллер нам хотелось показать серьезную и важную работу, которую осуществляет УВКБ ООН по защите беженцев, лиц, ищущих убежища, других уязвимых категорий лиц, которые входят в сферу деятельности Управления.

Надеемся, что те подходы, которые представлены в настоящей публикации, окажут влияние на работу органов законодательной и исполнительной власти, общественные организации, учебные и научные структуры Республики Беларусь и будут способствовать новым положительным изменениям в сфере защиты беженцев в Беларуси.

Шоле Сафави,
*Представитель УВКБ ООН
в Республике Беларусь*

Выступления Верховного комиссара ООН по делам беженцев АНТОНИО ГУТЕРРИША ¹

Защита беженцев, долговременные решения и международная миграция

*Выступление на открытии
Диалога по вызовам в области защиты
Женева, 11 декабря 2007 г.*

Прежде чем открыть Диалог, я бы хотел задать три вопроса. Какова цель Диалога? Почему в своих дискуссиях мы сконцентрировали внимание на проблеме защиты беженцев и международной миграции? Какие перспективы открывает УВКБ ООН в отношении этой темы?

На первый вопрос можно ответить довольно кратко. Мы выступили с инициативой этого Диалога, так как хотели прийти к консенсусу по принципам и практике защиты беженцев в контексте современного перемещения людей.

Как вы знаете, количество беженцев во всем мире значительно не увеличилось за последние годы. Оно даже уменьшалось в течение многих лет до 2006 г. Но проблема обеспечения защиты перемещенных лиц не перестала существовать. Особенно это актуально в тех случаях, когда беженцы перемещаются совместно с людьми, которые не нуждаются в международной защите.

Посредством этого Диалога, я надеюсь, мы сможем обсудить современные вызовы в вопросах защиты беженцев и прийти к согласию в поиске ответов на них. Я также выражаю надежду на то, что наша дискуссия будет открытой и относительно неформальной.

Вопрос номер два. Почему в этом первом Диалоге мы сконцентрировали внимание на проблеме защиты беженцев, поиска долговременных решений и международной миграции?

Ответ на данный вопрос заключается в том обстоятельстве, что масштабы, значимость и сложность мобильности населения неумолимо возрастают. Возникают новые модели перемещения, в том числе

¹ Материалы приведенных выступлений Верховного комиссара ООН по делам беженцев Антонио Гутерриша и помощника Верховного комиссара ООН по делам беженцев по вопросам правовой защиты Эрики Феллер взяты на официальном Интернет-сайте УВКБ ООН <<http://www.unhcr.org>>.

такие формы перемещения и вынужденной миграции, которые не подпадают под международное право беженцев. Многие государства во всем мире выражают обеспокоенность воздействием этих процессов на их экономику, безопасность и социальную сплоченность.

К сожалению, обсуждение вопросов мобильности и миграции не всегда являются достаточно разумными, так как избирательный оппортунизм, политический популизм и жаждущие сенсаций средства массовой информации добавляют яда в дискуссии по этому вопросу, и порождают ощущение страха, нетерпимости и отрицания. Но в то же время дискуссии по вопросу международной миграции привели к новым и положительным результатам. Как показывает создание Глобального форума по миграции и развитию возрастает признание того факта, что миграция может привести к сокращению бедности и экономическому росту как на севере, так и на юге.

Вопросы, вошедшие в повестку дня второй встречи в рамках Глобального форума на Филиппинах, также свидетельствуют о возникшей необходимости защищать права тех, кто покинул свое обычное место жительства. Не секрет, что моя цель на сегодняшних дебатах по миграции, развитию и правам человека — сфокусировать внимание на защите прав беженцев, а также том вкладе, который они могут внести в развитие тех стран, которые предоставят им убежище.

Я твердо убежден, что усилия УВКБ ООН по защите прав беженцев совпадают со стремлением государств обеспечить их собственную безопасность и определить свою миграционную политику. Я надеюсь, что этот Диалог даст нам возможность найти способ для наиболее эффективного достижения вышеуказанных целей.

Позвольте мне рассказать о планах УВКБ ООН по проблемам, которые нам предстоит обсудить в рамках Диалога. Отправной точкой Диалога следует считать Конвенцию 1951 г. о статусе беженцев, которая наделила беженцев особым статусом и правами в рамках международного права, и уникальный мандат УВКБ ООН по предоставлению таким лицам защиты и обеспечению долговременных решений для них в сотрудничестве с государствами.

В то же время мы осознаем, что сама концепция защиты беженцев претерпевала изменения в течение последних 50 лет и была значительно расширена посредством дополнительных правовых инструментов, новой судебной практики, меняющейся практики государств и эволюции мандата УВКБ ООН. Все эти обстоятельства еще раз являются доказательством растущей комплексности мобильности населения.

Десять миллионов беженцев в мире — лишь небольшая часть из 200 или более миллионов лиц, живущих за пределами своих стран. Однако эти беженцы все чаще вовлекаются в неоднородные перемещения населения, движутся по направлениям, маршрутам и с использованием видов транспорта аналогично мигрантам.

Зачастую они подвержены тем же рискам и опасностям, особенно в случаях переезда в непрочных и переполненных лодках, подобно недавним случаям в Аденском заливе, в Средиземном море, на побережье Западной Африки и в Карибском море.

УВКБ ООН ставит перед собой ряд задач в отношении разнородных перемещений, на которые обращается внимание в 10 пунктах Плана действий по защите беженцев и смешанной миграции.

Мы хотим обеспечить людям, нуждающимся в защите, доступ на территорию других стран и возможность рассмотрения их дела в ходе справедливой и эффективной процедуры определения статуса.

Мы хотим убедиться, что органы пограничного контроля восприимчивы к правам беженцев и их потребностям в защите.

Мы хотим принять меры к пресечению деятельности торговцев людьми и контрабандистов и обеспечить надлежащую защиту жертвам этих преступлений.

Мы хотим быть уверенными в том, что долговременные решения для беженцев найдены, и в то же время в том, что люди, не нуждающиеся в международной защите, смогут вернуться на родину или получат соответствующий легальный статус в рамках миграционной политики соответствующего государства.

Мы также хотим быть уверенными в том, что при решении поставленных задач мы сможем опираться на принципы взаимной международной солидарности, сотрудничества и ответственности. Действительно, одна из моих основных задач в рамках Диалога состоит в том, чтобы добиться более широкого признания необходимости обеспечения безопасности беженцев во всех частях света, с тем, чтобы они могли получить защиту, как только им это требуется. При этом такие люди не должны более перемещаться.

Разрешите напомнить, что перемещение беженцев и международная миграция — это не просто движение с юга на север. Большинство беженцев в мире находятся в развивающихся странах, а некоторые из крупнейших миграционных перемещений сегодня происходят именно в южных странах.

Мы должны убедиться, что усилия по улучшению ситуации с беженцами в развивающихся регионах не используются сегодня наиболее успешными странами в качестве предлога, чтобы просто переложить проблемы защиты беженцев на «плечи» стран, обладающих куда более скудными ресурсами и возможностями. Защита беженцев на юге, конечно же, необходима, однако это никогда не сможет стать альтернативой предоставлению убежища на севере.

Перед тем, как открыть Диалог, мне бы хотелось обсудить ряд вопросов, которые, возможно, не входят в рамки мандата УВКБ ООН, но которые, однако, имеют очень большое значение.

Во-первых, мы должны признать, что на современном, очень динамичном этапе глобализации миграция неизбежна. Было бы иллюзией предполагать, что товары, капитал, услуги и информация могут свободно перемещаться через границы без одновременного расширения масштабов и значимости мобильности человека.

Во-вторых, международной миграцией невозможно эффективно управлять только посредством пограничных органов или миграционной полиции. Необходим более гармоничный, всеобъемлющий и согласованный подход, который бы включал в себя соответствующие инициативы и в других областях.

Особое внимание нужно уделить скоординированным целевым программам сотрудничества в сфере развития, направленным на сокращение уровня бедности, создание новых рабочих мест и совершенствование общественных и коммунальных служб. Больше усилий следует приложить в сфере предотвращения и разрешения конфликтов и поддержания мира. Подлинным инструментом развития должна стать международная торговля. Необходимы новые инициативы для смягчения последствий изменения климата и оказания поддержки сообществам в их адаптации к изменениям окружающей среды.

В-третьих, я призываю страны признать необходимость сохранения равновесие между эффективными пограничными механизмами и созданием дополнительных возможностей для законной миграции. В среде, где преобладает нерегулируемая миграция, будут процветать торговцы людьми и контрабандисты. Нерегулируемую миграцию можно обуздать только в том случае, если дать людям, желающим пуститься в путь, возможность сделать это легально и в условиях безопасности.

В-четвертых, я выражаю уверенность в том, что в условиях беспристрастного отношения к вопросу перемещений населения нам следует приложить все усилия для более тесного сотрудничества, особенно между государствами, в то же время привлекая и других посредников. Мы должны приложить все усилия для того, чтобы реализовывать такое сотрудничество как на региональном, так и на глобальном уровнях и проводить активный диалог между странами происхождения, транзита и назначения.

Ровно через неделю мы будем отмечать Международный день мигранта. Давайте используем и этот день, и этот Диалог для того, чтобы подтвердить необходимость уважения прав тех людей, которые оставили свои родные страны, вне зависимости от их правового статуса или причин.

Я не пытаюсь таким образом расширить полномочия УВКБ ООН. Я не хочу, чтобы УВКБ ООН осуществляло деятельность, которой занимаются другие организации, в частности Международная организация по миграции. Я не пытаюсь стереть разницу между такими понятиями, как «беженец» и «мигрант», и уж точно не хочу сказать, что каждое мигрирующее лицо является беженцем.

Однако я верю в универсальность и неделимость прав человека. Создавая глобальную среду, в которой будут уважать права мигрантов, мы одновременно создадим среду, в которой УВКБ ООН сможет более эффективно исполнять свой мандат по защите беженцев и поиску решений их проблем.

Новые вызовы вынужденного перемещения

*Вступление к дебатам
в Министерстве иностранных дел Нидерландов
8 апреля 2008 г.*

Хотелось бы выразить благодарность за достойное подражание сотрудничеству между УВКБ ООН и Нидерландами, страной, где как правительство, так и гражданское общество выказывают свою приверженность правам человека и защите беженцев. Более того, в это сотрудничество вовлечен и частный сектор: Национальная почтовая лотерея является одним из крупнейших частных доноров УВКБ ООН.

Сегодня мы сталкиваемся со словом «беженец» в различных контекстах. Мы читаем о людях, ставших беженцами из-за последствий урагана Катрина, голода, и «экологических беженцах». Действительно, существует расхождение правового определения понятия «беженец» и его использования в публичных дискуссиях.

Конвенция 1951 г. о статусе беженцев предлагает такое определение: лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений может стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности. Таким образом, существует значительная разница между понятиями «беженец» и «экономический мигрант», который, в свою очередь, рассматривается в качестве лица, покинувшего свое привычное место жительства в целях улучшения своего экономического положения. В связи с этим нужно разделять вынужденную и добровольную миграцию.

Но это нелегко. Все больше и больше людей покидают свои обычные места жительства по разным причинам; мигранты и беженцы перемещаются совместно — это мы можем наблюдать сегодня на итальянском острове Лампедуза, на Канарских островах, на границе Словакии и Украины, а также во множестве других мест. Задачей УВКБ ООН является выявление тех, кто нуждается

в международной защите. Мы должны быть уверены, что люди, ищущие защиты, имеют доступ к процедурам предоставления убежища и беспристрастному рассмотрению их требований.

Толкование понятия «беженец», содержащееся в Конвенции, все время совершенствовалось. Сегодня, например, общепризнанно, что субъектами преследования вовсе не обязательно могут быть представители государства. Определение понятия «беженец» находит более широкое применение, например, когда речь идет о представителях определенной социальной группы, таких как женщины и девочки в условиях риска, когда правительство не может защитить их от губительных культурных традиций. Организация Конвенции о статусе беженцев Африканского союза расширила это определение, обобщив виды насилия. Но сегодня мы все чаще и чаще встречаем людей, покинувших свои обычные места жительства, которые все же не подпадают под четкое определение ни беженцев, ни экономических мигрантов.

Эти лица движимы страхом не только войны или преследования, но и природной катастрофы, изменения климата или чрезмерных лишений. Все эти причины взаимосвязаны. Изменение климата может разжечь конфликт и, как следствие, приведет к перемещению населения. Классический пример — атака группировки «Джанджавид» на деревню в Дарфуре. Население в Дарфуре росло, а количество осадков неуклонно уменьшалось. В результате отношения фермеров с пастухами, между которыми и так шла борьба за воду, значительно ухудшились. Подобным образом, война порождает бедность и обездоленность, а также пагубно сказывается на окружающей среде. Другими словами, очень сложно четко определить причины, побуждающие людей покидать свое обычное место жительства.

Важно отметить, что большинство миграционных процессов сегодня происходит внутри стран без пересечения их границ. Поэтому для того чтобы удостовериться, что людям обеспечивается должный уровень защиты, требуется сотрудничество с правительством. В то же время правительство может быть не в состоянии или не иметь желания обеспечивать защиту. Но это только часть проблемы. В 1990-е гг. появилась концепция «обязанности защищать», которая возникла из опыта международного сообщества в Боснии и Герцеговине, Восточном Тиморе и Косово. Главная идея состоит в том, что когда правительство не способно или не желает действовать, это обязано сделать международное сообщество.

Однако в последние годы, особенно в свете событий в Ираке, данная концепция подверглась жесткой критике — со стороны не только диктаторов, но и демократов, что, в свою очередь, повлияло на способность международного сообщества предоставлять защиту внутренне перемещенным лицам.

Даже в том случае, когда люди пересекают границы между государствами, нет единого мнения о том, подпадают они под категорию беженцев или нет. Некоторые могут быть движимы скорее ужасной засухой, чем страхом преследования. Международное общество должно обратить на это свое внимание.

В связи с этим иногда предлагается внести поправки в Конвенцию 1951 г. о статусе беженцев с целью регулирования вышеуказанных проблем. Я не могу сказать, что делал бы это с большой охотой, так как не уверен, что возобновление дискуссии по Конвенции будет проходить в правильном направлении. Я часто задаюсь вопросом, что бы произошло, если бы мы сегодня начали менять Всеобщую декларацию прав человека.

По моему мнению, не стоит трогать Конвенцию, но все же надо учитывать, что кроме беженцев есть еще и другие категории лиц, нуждающихся в защите и помощи. Я уверен, что мы сможем найти решение, используя существующие рамки прав человека и международного гуманитарного права, при помощи сотрудничества правительств, Организации Объединенных Наций, движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций. Кроме того, должна рассматриваться возможность создания нового инструмента для защиты насильственно перемещенных лиц, не обладающих статусом беженца.

Считаю, что не должно создаваться мнение о том, что XXI век будет веком людей, покинувших свои привычные места жительства. И в заключение хочу призвать к осмысленной дискуссии на политическом и социальном уровнях для скорейшего разрешения данного вопроса.

Выступление на конференции министров «Убежище в Европе»

Париж, 8–9 сентября 2008 г.

Разрешите поблагодарить председателя Европейского союза, которым в этом году является Франция, за организацию такой важной конференции по вопросам убежища. Это честь выступать перед вами с докладом по данной проблеме не только как Верховному комиссару ООН по делам беженцев, но и как гражданину Евросоюза.

«Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем», гласит статья 14 Всеобщей декларации прав человека, 60-ю годовщину которой мы готовимся отмечать в декабре. И сегодняшняя конференция еще раз подтверждает обязательства Европейского союза защищать людей, чьи жизни и чья свобода в своих странах подвержены опасности.

Я приветствую торжественное подтверждение данных обязательств, засвидетельствованное в Пакте об иммиграции и предоставлении убежища, инициированном председателем Евросоюза — Французской Республикой. Как Верховный комиссар ООН, наделенный полномочиями защищать беженцев во всем мире, я должен подтвердить печальную реальность: спустя 60 лет с момента принятия Всеобщей декларации прав человека и 57 лет с момента принятия Конвенции 1951 г. о статусе беженцев институт убежища стал необходим как никогда.

В начале текущего года во всем мире насчитывалось более 37 млн человек, вынужденных покинуть свои дома из-за войны или преследования. Примерно треть из них (11,4 млн человек) — беженцы и более двух третей (26 млн человек) — внутренние перемещенные лица. Я только что вернулся из Ирана и Пакистана — стран, которые приняли в общей сложности около 1 млн афганских беженцев за последние несколько десятилетий и продолжают это делать, несмотря на сокращение международной помощи. Три недели назад

я был в Российской Федерации и Грузии, где УВКБ ООН помогает десяткам тысяч перемещенных лиц. Все это доказывает, что Европе не чужды проблемы вынужденной миграции.

Очевидно, что мир, в котором сегодня существует Европейский союз, значительно отличается от мира, в котором после Второй мировой войны зародилось УВКБ ООН. Сегодня в условиях глобализации капитал и информация циркулируют еще более свободно. Происходит также движение товаров, несмотря на провал переговоров раунда Дохи. Но этого нельзя сказать о людях. Численность населения неуклонно растет, меняется климат, и нехватка природных ресурсов побуждает к движению смешанные миграционные потоки. Внутри этих потоков беженцы и лица, ищущие международной защиты, выделены в отдельную категорию.

Каким образом Европейский союз отреагирует на этот вызов реальности? Может быть тем, что отгородится еще более высокой «стеной»? Или еще более жестким регламентом условий для въезда в Европу? Или, может быть, мы достигнем успеха, если сделаем наши усилия более согласованными?

Каждая страна, конечно же, вправе самостоятельно определять свою миграционную политику, однако должны быть соблюдены международные нормы, обеспечивающие защиту беженцев. Я уверен, что можно построить «Убежище в Европе» и скоординировать миграционную политику каждого государства-члена таким образом, чтобы она была более сбалансированной. Я убежден, что мы должны делать ставку на предотвращение и разрешение вооруженных конфликтов, прилагать больше усилий там, где имеет место неэффективное управление и нарушение прав человека, что заставляет людей оставлять свои дома и искать защиты в другом месте.

Нам повезло, что сегодня мы имеем возможность жить в Европейском союзе, где внутренние границы практически исчезли. Понятно, что в союзе без внутренних границ не имеет смысла использовать 27 разных систем убежища. В силу вышесказанного как Верховный комиссар ООН по делам беженцев я решительно поддерживаю создание единого пространства для убежища в Европейском союзе. Но не любой ценой. Единая европейская система убежища должна удовлетворять трем важным целям.

Во-первых — условие доступа. Если считать Европу «территорией убежища», то она должна быть доступна для людей, ищущих защиты. Однако все еще существует множество преград для въезда в Европу. Это порождает ситуации, когда люди, ищущие защиты, находясь в безвыходном положении, становятся жертвами контрабандистов или торговцев людьми либо вынуждены пересекать границу незаконно. В вопросах управления миграцией и внешними границами Европейского союза мы должны быть уверенными, что люди, ищущие международной защиты, имеют физический доступ к территории, где они могут ходатайствовать о получении убежи-

ща и где они могут рассчитывать на справедливое рассмотрение их требований. Системы охраны границ должны включать в себя меры, позволяющие определить людей, ищущих защиты.

Во-вторых, существует проблема обеспечения качества систем предоставления убежища и исправления ошибок в практике, которую мы сегодня наблюдаем. Правовые рамки единого европейского убежища были установлены после принятия двух регламентов и четырех директив. Они предписывают ответственность при рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища, временной защиты, при приеме лица, ищущего убежища, при определении вида защиты и соответствующих процедур. Директивы устанавливают минимальные стандарты, всегда соответствующие международным нормам.

Однако, посмотрев, как данные правовые рамки применяются в Европейском союзе, мы увидим огромное отличие одной страны от другой. Существует большая разница в условиях приема лиц, ищущих убежища, качестве процедур по предоставлению убежища и, в конце концов, в принимаемых решениях.

Вероятность получить убежище для иракцев, шри-ланкийцев, сомалийцев и т. п. варьируется от 0 до 100 % в зависимости от того, где рассматривается ходатайство. Такое несоответствие несовместимо с единой системой, призванной гарантировать равную защиту во всем Европейском союзе. Это противоречит исходным условиям регламента «Дублин II», в котором говорится о единообразии систем по предоставлению убежища в странах-членах.

Процесс принятия решений по вопросу о предоставлении убежища является одной из наиболее сложных существующих юридических и административных задач. Ошибочное решение может обречь человека на преследование, насилие или даже смерть. Я приглашаю вас работать с нами и другими независимыми экспертами в целях улучшения качества процесса принятия решений по предоставлению убежища. Я также призываю вас действовать таким образом, чтобы быть уверенными, что система не приведена к наименьшему общему знаменателю, а, напротив, соответствует наиболее высоким стандартам.

Стратегия Европейской комиссии по второй фазе гармонизации процесса предоставления убежища имеет целью улучшение качества имеющихся законодательных инструментов и развитие практического сотрудничества между странами — членами ЕС. УВКБ ООН одобряет предложение создать Европейское бюро поддержки убежища для продолжения сотрудничества в этой области и готово принимать серьезное участие в работе этого бюро.

Третья цель заключается в общности интересов наших стран: как стран — членов Европейского союза, так и третьих стран.

Наши общества неуклонно становятся все более мультинациональными, мультикультурными и мультирелигиозными. Данное обстоятельство требует от современного общества обязательств по

предотвращению нетерпимости и поощрению мирного сосуществования. Крайнюю обеспокоенность вызывают у меня ксенофобия, нетерпимость и расизм — проблемы, которые мы пока не в состоянии преодолеть.

Мы также должны продемонстрировать общность интересов на европейском уровне. Очевидно, что по причине своего географического положения одни европейские страны сегодня более подвержены влиянию современных миграционных потоков, чем другие. Единая европейская система убежища призвана объединить механизмы общей ответственности внутри Европейского союза не только в финансовом отношении.

Реальность сегодня такова, что большинство беженцев не находятся в Европейском союзе. Они живут в развивающихся странах, в основном в Африке и Азии. Солидарность Европы с этими странами выражается в вашей поддержке работы нашей организации и всех других, действующих в интересах беженцев во всем мире. Действительно, около 45 % годового бюджета УВКБ ООН складывается из добровольных пожертвований Еврокомиссии и стран — членов ЕС, и я благодарю вас за эту поддержку.

Другой способ продемонстрировать свою солидарность — переселение беженцев. Уже более полувека УВКБ ООН осуществляет программы по переселению беженцев, которые не в состоянии найти долговременные решения в первой стране, предоставившей убежище. Эти беженцы переселяются в другие страны, которые соответственно предоставляют им статус беженца и возможность построить новую жизнь. Однако переселение не отменяет обязательства стран по отношению к лицам, ищущим убежища, которые самостоятельно прибыли на территорию этих стран.

Приведу один пример. За последние два года мы усиленно искали возможности для переселения иракских беженцев. Конечно же, мы надеемся, что большинство из них однажды вернется домой, однако останутся и те, кому переселение будет все еще необходимо.

Я призываю вас поддержать наши усилия и присоединиться тем странам, которые еще не задействованы в программе по переселению. В настоящее время всего 7 из 27 стран — членов ЕС участвует в данной программе. Европейский союз обеспечивает ежегодно только около 6 % (5000) мест для переселения от их общего количества во всем мире. Я уверен, что ЕС может и должно предоставлять больше мест.

Нет сомнения, что ЕС — важный политический актор. По этой причине ваши усилия по устранению причин вынужденного перемещения и решения проблемы беженцев существенны. Мы разделяем ваш интерес по усилению способности третьих стран защищать беженцев не зависимо от того, откуда они прибыли — из Африки, Азии, Латинской Америки или соседних для ЕС стран.

Но я хочу четко заявить, что эти усилия не могут заменить обязательства ЕС в отношении убежища. Целью является не переложить ответственность ЕС на «плечи» третьих стран, а, напротив, усилить защиту беженцев во всем мире.

С учетом этого и при поддержке Еврокомиссии и стран — членов ЕС мы разработали проекты по укреплению возможностей по защите во многих странах, включая страны Северной Африки и Восточной Европы. Наш План действий из 10 пунктов по защите беженцев и смешанной миграции основан на принципах солидарности и международного сотрудничества. Я призываю вас поддержать эти инициативы.

И в заключение. Единая европейская система убежища — амбициозный и беспрецедентный проект. Никогда ранее 27 стран с разным опытом в области предоставления убежища и миграции, разными традициями и правовыми системами не приходили к согласию по гармонизации своих подходов в такой чувствительной сфере, как убежище. Инструменты, принятые в ходе первой фазы работы по формированию единой системы, значительно усовершенствовали международное право беженцев по некоторым наиболее существенным направлениям. Создание единой европейской системы убежища — уникальная возможность улучшить защиту беженцев. Как Верховный комиссар ООН я публично обещаю, что УВКБ ООН будет способствовать созданию согласованной эффективной системы, гарантирующей защиту беженцев, и сможет служить примером для всего мира.

Обращение к Исполнительному комитету УВКБ ООН на пятьдесят девятой сессии

Женева, 6 октября 2008 г.

Господин Председатель, уважаемые министры, Ваши Превосходительства, уважаемые делегаты, дамы и господа!

Добро пожаловать в Женеву. В конце нашей встречи в прошлом году я принял целый ряд обязательств. Сегодня я хотел бы сообщить о достигнутом прогрессе в этих сферах. Однако, прежде чем сделать это, позвольте высказать несколько замечаний по поводу глобальной ситуации, в которой мы работаем.

Когда закончилась «холодная война», Фрэнсис Фукуяма опубликовал бестселлер «Конец истории». По мнению автора, торжество либеральной демократии и экономики позволило предвидеть так называемое «безграничное накопление богатства и удовлетворение постоянно расширяющегося набора человеческих желаний». Но он был неправ. Вместо всеобщего мира и процветания, которого многие ожидали в начале 1990-х гг., мы столкнулись со множеством негативных тенденций. История повторилась, причем с удвоенной силой. Глобализация подняла миллионы из нищеты, но также увеличила разницу в доходах. Процесс изменения климата и увеличение числа стихийных бедствий угрожают жизни людей во многих частях планеты. В результате этих тенденций все большее число людей находятся в движении, покидая свои дома в поисках большей безопасности и лучших возможностей.

В развивающихся странах растет численность населения и ускоряется урбанизация. Города становятся все более и более густонаселенными. Во многих странах количество доступных рабочих мест на рынке труда является недостаточным.

Растущие цены на сырье и энергоносители способствуют нарастанию напряженности. В силу того, что финансовые рынки лихорадит, люди во всем мире отнюдь не радуются «безграничному накоплению богатства», а вынуждены задаваться вопросом, смогут ли они защитить свои доходы, сбережения и пенсии. Эти негатив-

ные тенденции усугубляются тревожными событиями на политической арене. Конкуренция за ограниченные ресурсы становится все более важным фактором возникновения и сохранения насилия. Мы столкнулись с целым рядом взаимосвязанных конфликтов на дуге кризиса, которая простирается от Юго-Западной Азии до Ближнего Востока и Африканского Рога. Углубление кризиса чревато серьезными последствиями для глобальной безопасности.

Возросло число локальных конфликтов в разных частях мира. Изменение климата, крайняя нищета и конфликты становятся все более взаимосвязанными. Как следствие, растут масштабы вынужденного переселения населения. В 2008 г. только в Африке мы стали свидетелями бегства многих тысяч людей в такие страны, как Ботсвана, Камерун, Чад, Джибути, Эфиопия, Кения, Мозамбик, ЮАР, Судан, Уганда и Замбия.

Эти события имели важные последствия для УВКБ ООН. В течение последних 18 месяцев мы предоставили поддержку в рамках реагирования на чрезвычайные ситуации в более 40 странах мира. В 2007 г. мы в общей сложности провели 197 операций по чрезвычайному развертыванию. В этом году мы превысили этот показатель уже несколько месяцев назад.

Расходы на чрезвычайные ситуации из нашего оперативного резерва увеличились с 34 млн дол. США в 2006 г. до более 87 млн дол. США в 2007 г., в 2008 г. эта цифра составит около 150 млн дол. США. Мы считаем, что в 2008 г. наши глобальные расходы возрастут до 1,6 млрд дол. США по сравнению с 1,1 млрд дол. США в 2006 г. Эти показатели были бы невозможны без растущего доверия и поддержки со стороны доноров, но они также свидетельствуют о значительном давлении на наши возможности и наши ресурсы.

Позвольте мне теперь перейти к тем обязательствам, которые я принял в конце прошлогодней сессии Исполкома.

Обязательства по отношению к нашим получателям помощи

В конце 2007 г. во всем мире насчитывалось 11,4 млн беженцев, и их число растет. 80 % из них находятся в регионах своего происхождения. Трудно переоценить вклад тех развивающихся стран, которые взяли на себя эту ответственность и продолжают оказывать гостеприимство сотням тысяч, если не миллионам, беженцев: Чад, Эквадор, Исламская Республика Иран, Иордания, Кения, Пакистан, Сирийская Арабская Республика и Объединенная Республика Танзания — это лишь часть из большого количества стран.

Число беженцев в мире, проживающих в городских районах, также растет очень быстрыми темпами, и с этой проблемой трудно справиться. Жизнь в городах сильно отличается от жизни в лагерях. В ближайшее время мы опубликуем программное заявление о городских беженцах, и конкретные проблемы, с которыми они сталкиваются, в предстоящие месяцы станут важным на-

правлением нашей политики и оценки деятельности. Вопрос о гуманитарной деятельности в городах затем будет изучаться более подробно на заседании в рамках Диалога по вызовам в области защиты» в 2009 г.

Число лиц, перемещенных внутри своих стран, также возрастает. Из общего количества 26 млн человек, которые были перемещены в результате вооруженных конфликтов, мы в настоящее время помогаем почти 14 млн человек в 28 странах. Это более чем в 2 раза превышает данные 2005 г. Я вернусь к вопросу о потребностях этих людей в защите позже в своем выступлении.

Получатели помощи — это не цифры. Это люди, которые обладают правами и потребностями. Для УВКБ ООН сейчас настало время, когда необходимо ориентировать процесс планирования на эти права и потребности, а не на поддержку, которую мы рассчитываем получить от доноров. Поэтому мы начали пилотный проект по «Глобальной оценке потребностей» в восьми странах. Следующим шагом станет внедрение такого подхода во все наши операции.

Еще одна из моих основных задач заключается в обеспечении экономии за счет повышения эффективности работы, особенно в штаб-квартире, с тем, чтобы высвободить дополнительные ресурсы для наших операций в регионах. Это уже вносит реальные изменения в жизни наших получателей помощи. Я пообещал сотрудникам, что любые средства, сэкономленные на расходах на персонал, будут направлены на программную деятельность для удовлетворения основных потребностей в регионах.

В 2007 г. 15 млн дол. США были выделены для ликвидации критических ситуаций, связанных с проблемами малярии, недоедания и репродуктивного здоровья, а также сексуального и гендерного насилия (СГН). В этом году мы приоритизировали эти проекты и выделили дополнительно 7 млн дол. США для их реализации в новых странах.

Мы уже видим положительные результаты. В Джибути и Эфиопии процент родов, принимаемых квалифицированным медицинским персоналом, увеличился с менее 20 % до 90 % после инвестиций в охрану материнского здоровья. В шести крупных операциях количество пострадавших от малярии (смертность и заболеваемость) снизилось почти сразу после внедрения новых методов лечения, совершенствования профилактики и диагностики.

В наших лагерях в Эфиопии количество пациентов, больных малярией, сократилось на 60 %, в Танзании — на 50 %. Сокращения свыше 30 % было также зарегистрировано среди лиц, находящихся в нашем ведении, в Демократической Республике Конго и в Кении. Уровень острого недоедания был сокращен до 50 % среди наших бенефициаров в таких странах, как Бангладеш, Эфиопия, Кения, Мьянма и Непал.

Вместе с тем, мы все еще далеки от достижения поставленных целей. Реализация этих проектов позволила выявить ряд других важных проблем в области водоснабжения и санитарии, а также высокий уровень анемии среди женщин и детей в лагерях. Влияние этой ситуации на здоровье и благосостояние людей было разрушительным. С учетом этих данных, а также дополнительной экономии мы дополнительно выделили 13,25 млн дол. США на проекты по водоснабжению и канализации, охватывающие 16 стран. А Комитет по бюджету в настоящее время принимает решение по весьма обширной инновационной программе, направленной на сокращение анемии (в течение двух первых лет жизни анемия вызывает разрушительные последствия, которые никогда не исчезают, а анемия у рожениц является основной причиной смерти).

Мы также предприняли шаги по укреплению тех видов деятельности, в которых наше присутствие в регионах и проводимые мероприятия были несоразмерны с потребностями людей, находящихся в нашем ведении. Йемен и Демократическая Республика Конго — это два свежих примера.

Обязательство по правовой защите

Правовая защита должна оставаться центральным звеном всей нашей деятельности. Мы работаем со многими людьми, но у них есть одна общая черта: их права были нарушены и они должны быть восстановлены. Позвольте обратить ваше внимание на пять конкретных вопросов защиты, которым мы уделили первостепенное внимание в прошлом году.

Во-первых, правовая защита беженцев в более широком контексте международной миграции и смешанного перемещения населения. Мы прилагаем все усилия для того, чтобы начал работать План действий из 10 пунктов с поправками, внесенными в результате обсуждения в ряде регионов, включая Средиземноморье, Аденский залив, атлантическое побережье Западной Африки, а также Юго-Восточную Азию. Мы будем продолжать эти усилия и в этой связи уделять особое значение нашим партнерским отношениям с Международной организацией по миграции.

Во-вторых, мы постоянно стремились к сохранению «пространства защиты» посредством внедрения позитивных изменений в законодательство и судебное производство стран, предоставляющих убежище. Но это сложная задача, поскольку обеспокоенность стран по поводу безопасности и нелегальной миграции привели к введению мер, представляющих угрозу для защиты беженцев. Несмотря на эту глобальную проблему, создание странами Европейского союза системы предоставления убежища, в настоящее время вступающее во вторую фазу, является важным направлением.

В-третьих, все более важным аспектом нашей работы стала деятельность, направленная на предотвращение и реагирование на СГН, при этом особое внимание уделяется защите женщин и девочек. Мы только что завершили глобальную оценку нашей работы в этой сфере для выработки новой, более эффективной согласованной стратегии борьбы с СГН. У нас нет никаких иллюзий по поводу трудности этой задачи. Насильственное перемещение населения, крайняя бедность, распад семейных структур и культурные предрассудки создают условия для безудержного распространения СГН.

В-четвертых, мы сделали все возможное для более эффективной реализации нашего мандата по правовой защите в сфере безгражданства, которое является в основном непризнанным злом, разрушающим жизни миллионов людей во всем мире. Я рад сообщить, что в этой области был достигнут определенный прогресс, и в настоящее время обнадеживающие явления происходят в таких, отличных друг от друга странах, как Бангладеш, Украина и Объединенные Арабские Эмираты.

В-пятых, мы продолжали выполнять обязательства по защите лиц, перемещенных внутри своих стран, в рамках так называемого «комплексного подхода». Вскоре мы будем отмечать десятую годовщину Руководящих принципов по вопросам внутреннего перемещения, которые обеспечивают важную основу для нашей деятельности в области защиты. Мы также весьма воодушевлены подготовкой Конвенции Африканского союза о лицах, перемещенных внутри страны, и надеемся, что она будет готова к принятию на специальном саммите Африканского союза в Уганде в будущем году. Это станет очень важной вехой — Конвенция станет первым юридически обязательным документом, направленным на защиту лиц, перемещенных внутри страны, и я желаю Африканскому союзу успехов в этом важном начинании.

Обязательство по долгосрочным решениям

В этой области также достигнут значительный прогресс. Необходимо отдать должное странам — членам Исполнительного комитета за тот разнообразный вклад, который они внесли для достижения этой цели.

Во-первых, в 2007 г. более 700 000 беженцев смогли вернуться на родину на добровольной основе, большинство — при поддержке УВКБ ООН. Речь идет о таких странах, как Афганистан, Бурунди, Демократическая Республика Конго, Либерия и Судан. Мы сделали все от нас зависящее, чтобы убедиться, что возвращение происходит в условиях безопасности и уважения их достоинства. В то же время гораздо большее число лиц, перемещенных внутри страны, — в общей сложности около 2 млн человек, — смогли вернуться в свои родные места.

Во-вторых, интеграция на местах, которая была названа одним комментатором «забытым решением». Тем не менее, недавнее исследование, опубликованное УВКБ ООН, показало, что им смогли воспользоваться многие тысячи беженцев во всем мире.

Хотелось бы особо отметить щедрость Объединенной Республики Танзания, которая предложила условия для натурализации более 170 000 беженцев, покинувших Бурунди в 1972 г. Важные шаги были также предприняты в Латинской Америке, где более 160 000 беженцев, лиц, перемещенных внутри страны, и местных жителей смогли воспользоваться местными проектами по интеграции.

Понятно, что ряд государств по-прежнему продолжает сомневаться по поводу местной интеграции. Вместе с тем, будет справедливым признать усилия многих стран, принимающих беженцев, даже тех, которые выразили оговорки по поводу обеспечения беженцам полноценной и продуктивной жизни во время изгнания.

В практическом плане это означает, что им была предоставлена возможность выйти на рынок труда и найти средства к существованию, получить доступ к образованию и профессиональной подготовке, а также воспользоваться хорошими отношениями с местными сообществами. Неспособность сделать это негативно сказывается на самих беженцах, может также привести к проблемам с безопасностью и повлиять на успешную реинтеграцию беженцев после их возвращения.

В-третьих, переселение. В 2007 г. количество поданных УВКБ ООН документов достигло почти 100 000, более чем на 80 % превысив уровень 2006 г., и эта тенденция продолжается. В первой половине 2008 г. общее число отъездов в связи с переселением во всем мире было на 50 % выше, чем за аналогичный период 2007 г.

Более 10 000 беженцев из Мьянмы уже покинули Таиланд. Начался систематический отъезд бутанцев из Непала. В этом году мы уже направили на переселение больше иракских беженцев, чем в целом за 2007 г. При этом появляются новые страны для переселения. В их число входят Бразилия, Чили, Чешская Республика, Франция, Италия, Португалия, Парагвай и Уругвай. Новый пункт для транзита в чрезвычайных ситуациях был создан в Румынии.

Вместе с тем, мы должны больше и лучше работать в области принятия долгосрочных решений. Во многих регионах мира продолжающиеся вооруженные конфликты и нарушения прав человека препятствуют предпочтительному решению о добровольной репатриации. Слишком мало стран, предоставляющих убежище беженцам, в полной мере обеспечивают их правовой статус и позволяют им в полной мере использовать свой производственный потенциал. Слишком много людей оказываются в «ловушке» затянувшихся ситуаций, связанных с присутствием беженцев, в условиях крайней нищеты и отсутствия безопасности.

Под руководством Исполнительного комитета мы проводим специальную программу, направленные на решение пяти затянувшихся ситуаций с беженцами в Юго-Западной Азии, Бангладеш, Танзании, Восточном Судане и на Балканах. Мы будем изучать достижения и обсуждать проблемы, связанные с этой программой, на следующем заседании Диалога по вызовам в области защиты.

Обязательство по устойчивой реинтеграции

Это постоянная проблема, которую мы не можем решить в одиночку. Мы обязаны реализовать важнейший переход от оказания гуманитарной помощи к развитию, а также от конфликта — к миру. Это именно те области, в которых международное сообщество готово предоставить эффективную поддержку.

Мы принимали активное участие в мероприятиях, направленных на защиту общественных интересов по этому вопросу, и объединяли усилия партнеров в попытке создать условия для устойчивой реинтеграции. К этим партнерам относятся, в первую очередь, заинтересованные государства, а также Комиссия по миротворчеству, Всемирный Банк, другие международные финансовые организации и учреждения ООН, в частности в рамках программы «Единая помощь».

На первый взгляд, возвращение и реинтеграция иногда кажутся хорошим сценарием. Например, в этом году число беженцев из Южного Судана, которые вернулись при содействии УВКБ ООН (около 60 000 человек) уже превысило общие показатели 2007 г.

В течение последних девяти месяцев мы также содействовали возвращению из Танзании в Бурунди более 75 000 беженцев — в 2 раза больше, чем в 2007 г. Продолжаются крупномасштабные возвращения в Афганистан, при этом число лиц, пожелавших вернуться в этом году, на сегодняшний день составило 250 000 человек.

Вместе с тем, давайте непредвзято посмотрим на реалии возвращения. В некоторых случаях возвращение происходит из-за проблем с безопасностью, экономических сложностей или ограничительной политики по отношению к беженцам в странах убежища. Лишь в очень редких случаях мы можем считать условия в стране происхождения вполне благоприятными для эффективной реинтеграции — процесса, который в конечном счете обусловлен восстановлением связей между гражданами и государством.

Более того, у УВКБ ООН никогда не будет возможностей и ресурсов для того, чтобы обеспечить все необходимые элементы успешной реинтеграции: жилье, водоснабжение, здравоохранение, образование, источники средств к существованию и доступ к правам, предоставляемым институтом гражданства.

С целью решения этой проблемы в последнее время мы провели глубокую оценку наших операций по реинтеграции в Южном Судане и Анголе, а в прошлом месяце обнародовали новую поли-

тику в сфере реинтеграции. Эта пересмотренная политика подчеркивает стратегически важную роль УВКБ ООН в процессе реинтеграции, значимость партнерских отношений, необходимость опоры на потенциал беженцев и поддержку правительств в восстановлении обязательств по отношению к своим гражданам. В ней также подчеркивается необходимость сделать возвращение и реинтеграцию частью национальной стратегии возрождения, программы развития и процесса миротворчества.

Рассматриваемый вопрос ярко иллюстрируется ситуацией в Демократической Республике Конго, где мы наблюдаем падение темпов возвращения беженцев в среднем почти с 6000 человек в месяц в прошлом году до 3100 человек в месяц в этом году. Главная причина заключается в отсутствии не безопасности, а возможностей для репатриантов зарабатывать на жизнь и получить доступ или оплачивать такие основные услуги, как образование и здравоохранение. Действительно, я иногда задаю себе вопрос, почему беженцы по-прежнему готовы возвращаться домой в столь сложных обстоятельствах?

Обязательство в области структурных и управленческих изменений

Центр тяжести работы УВКБ ООН располагается зачастую в очень отдаленных регионах. Эта реальность обуславливает основу процесса структурного и управленческого преобразования. Мы хотим стать еще более эффективной, действенной и маневренной организацией, откликающейся на потребности наших получателей помощи. Позвольте рассказать об основных мерах, которые мы приняли в этой области.

Во-первых, мы упорядочили функции штаб-квартиры для того, чтобы направить наши ресурсы и усилия на места. В начале 2006 г. у нас было 1047 сотрудников, базирующихся в Женеве. Сегодня нас 747 — на 300 человек меньше. К середине 2009 г. эта цифра будет уменьшена до 700 человек.

Это снижение отчасти обусловлено созданием Глобального сервисного центра в Будапеште и рационализацией.

В результате произошло сокращение бюджета штаб-квартиры в относительном выражении. В 2006 г. он составлял 13,9 % от общего объема расходов УВКБ ООН, снизился до 12,2 % в 2007 г. и составит около 9 % в 2008 г., включая офис в Будапеште. Сам по себе перенос части функций штаб-квартиры в Будапешт позволит ежегодно экономить около 9 млн дол. США к 2009 г. Одновременно с этим в годовом бюджете была сокращена доля расходов на персонал. В 2006 г. она составляла 42,5 %, а в 2009 г. мы рассчитываем на 33,3 %.

Несмотря на это, 26 % международных профессиональных сотрудников УВКБ ООН по-прежнему базируются в Женеве. По этой причине мы продолжаем обзор функций штаб-квартиры и планируем завершить его к середине следующего года.

Мы будем перестраивать работу тех подразделения штаб-квартиры, которые обеспечивают поддержку представительствам на местах в области защиты и программной деятельности. В то же время по моей просьбе Европейское бюро по борьбе с мошенничеством осуществляет проверку Управления Генерального инспектора. Мы поручили Институту Фрица провести тщательный анализ работы по управлению поставками и начинаем внешнюю проверку Отдела информационных услуг и телекоммуникаций.

На протяжении всего процесса реформ мы обеспечили полное соблюдение прав сотрудников. Вопреки первоначальным ожиданиям многих, мы нашли индивидуальные решения для всех сотрудников, которых затронула реформа в штаб-квартире. Я по-прежнему являюсь приверженцем смягчения последствий структурной и управленческой реформы для наших сотрудников.

Во-вторых, были проведены децентрализация и регионализация. Переноса принятие решений ближе к местам проведения операций, мы укрепляем учет и отчетность и обеспечиваем более тесную взаимосвязь руководства с оперативными реалиями. После создания региональных отделений в Европе мы расширили этот подход применительно к таким городам, как Бангкок, Дакар и Претория. Несколько подразделений Американского и Европейского бюро в ближайшее время переедет в Панаму и Брюссель. Мы также обсуждаем с правительством Туниса вопрос о создании региональной структуры для поддержки нашей деятельности в странах Магриба.

В-третьих, мы придерживаемся твердой приверженности достижению и демонстрации результатов. Мы утвердили новую структуру бюджета с новой схемой распределения ресурсов, которая показала позитивные результаты при испытаниях в ходе быстрого реагирования на кризис в Южной Осетии. Мы провели апробацию программ «Глобальная оценка потребностей» и «Focus». В настоящее время завершается разработка Программы глобальной отчетности. В комплексе эти программы создадут фундамент для системы управления, полностью ориентированной на результаты.

В-четвертых, мы добились хорошего прогресса в плане обзора деятельности на местах. На основе материалов всестороннего опроса и вклада наших партнеров из числа неправительственных организаций будем внедрять новые стратегии более активного привлечения специалистов из числа местных сотрудников, стараться улучшить работу с исполнительными партнерами, а также привлекать больше сотрудников высокого ранга для работы в отдаленных регионах.

В-пятых, мы приступаем к осуществлению всеобъемлющих реформ в области управления кадрами. Они будут охватывать прием на работу, контрактные условия, оценку качества работы, продвижение по службе, собеседования по вопросам ротации и карьерного роста. Создание учебного центра в Будапеште будет содействовать

обучению кадров, связанному как с карьерным ростом, так и с потребностями самой организации. Мы будем консультироваться по всем этим вопросам с Советом сотрудников и персоналом в целом.

Должен сказать, что реформа управления людскими ресурсами в рамках системы ООН является непростой задачей. Действительно, в УВКБ ООН я столкнулся с самыми нефункциональными процедурами управления карьерой, по сравнению с теми, с которыми мне приходилось встречаться на протяжении всей моей профессиональной и политической деятельности. И, конечно же, это неправильное функционирование оплачивается, в первую очередь, самими сотрудниками, а также людьми, находящимися в нашем ведении. Я не откажусь от исправления этой неприемлемой ситуации и рассчитываю на всестороннюю поддержку и руководство Исполнительного комитета по мере перехода к следующему этапу процесса реформ.

Приверженность делу реформирования Организации Объединенных Наций и сохранения целостности мандата УВКБ ООН

УВКБ ООН принимает активное участие в гуманитарной реформе и программе «Единая помощь». Мы рассматриваем данную программу как важнейшую возможность для вовлечения всей системы Организации Объединенных Наций в поддержку долговременных решений. Мы активно участвовали в осуществлении пилотных проектов и сыграли катализирующую роль в разработке совместных программ ООН в районах, населенных беженцами, в Танзании, а теперь и в Пакистане. Мы считаем, что принципы программы «Единая помощь» обладают огромным потенциалом для многих наших операций, и одним из последних примеров этого является Бангладеш.

Одновременно, в рамках комплексного подхода, мы приняли на себя более высокую ответственность за лиц, перемещенных внутри страны. Мы по-прежнему полностью поддерживаем гуманитарные реформы и цели. Несмотря на то, что комплексный подход представляет собой важный шаг в плане гуманитарного реагирования, мы обеспокоены тем, что он все еще остается сверх меры перегруженным процессуально. Нам хотелось бы увидеть дальнейшее упрощение, сокращение числа совещаний и большее внимание к результатам. Мы также должны гарантировать сохранение целостности и специфики институциональных мандатов. Наш недавний опыт не обнаружил никакого противоречия между расширением роли в отношении лиц, перемещенных внутри страны, и ответственностью за беженцев. Наоборот, мы обнаружили важные возможности расширения нашей деятельности.

Наблюдается также обнадеживающий прогресс в плане укрепления финансирования гуманитарной деятельности. Центральный чрезвычайный фонд реагирования ООН уже предоставил ценную

поддержку ряду операций УВКБ ООН. Но наш опыт в отношении объединения фондов на уровне отдельных стран был достаточно противоречивым.

Мы столкнулись с двумя основными нерешенными проблемами. Во-первых, как при распределении финансирования обеспечить отражение тех потребностей беженцев, которые не рассматриваются местными властями в качестве приоритетных? Во-вторых, как обеспечить адекватное финансирование программ, охватывающих несколько стран, например региональные операции по репатриации, когда совместное финансирование определяется на национальном уровне?

Одним из примеров является наша программа по возвращению и реинтеграции беженцев из Южного Судана. Как я упоминал ранее, в 2008 г. мы оказали содействие в возвращении домой из семи стран-убежищ более 60 000 суданских беженцев. Однако на сегодняшний день из общего бюджета УВКБ ООН, составляющего на этот год 63 млн дол. США, из объединенного фонда ассигнований получено только 2,9 млн дол. США. Это составляет менее 5 % от объема программы, даже несмотря на то, что в объединенный фонд по Судану входят некоторые из наших основных доноров, которые явно не внесли средства на эту программу в УВКБ ООН.

УВКБ ООН и другие гуманитарные организации также сталкиваются со сложными дилеммами при участии в совместных миссиях ООН. Мы признаем их важную роль и продолжаем тесно сотрудничать с ними, в частности в контексте возвращения и реинтеграции, как, например, с МООНЛ в Либерии и МООНВС в Южном Судане, а также со многими другими. УВКБ ООН также работает в таких ситуациях, когда миротворческие силы отвечают за безопасность перемещенных лиц и гуманитарных организаций.

Но при этом хочу подчеркнуть необходимость сохранения автономности гуманитарного пространства и соблюдения основных гуманитарных принципов нейтралитета, беспристрастности и независимости, особенно в тех странах, где устойчивое мирное урегулирование пока не было достигнуто. Действительно, мы должны непредвзято рассматривать понятие «поддержание мира» в ситуациях, когда нет мира, который можно поддерживать.

Мы тесно сотрудничаем по этому вопросу с Джоном Холмсом, преследуя общую цель защиты общественных интересов. Мы принимаем участие в обсуждении гуманитарного пространства в Межучрежденческом постоянном комитете и считаем, что именно в этой области у нас налажено плодотворное сотрудничество с УКГВ ООН и весьма конструктивный диалог с МККК.

Приверженность партнерству

Мы преисполнены решимости установить полноценное стратегическое партнерство с нашими родственными учреждениями в системе ООН, а также с движением Красного Креста и Красного

Полумесяца и сообществом неправительственных организаций (НПО). Мы серьезно сотрудничаем в рамках Глобальной гуманитарной платформы, которая является мощным альянсом равных организаций, основанным на общих ценностях и проблемах.

В системе Организации Объединенных Наций я хотел бы еще раз выразить признательность за сотрудничество Всемирной продовольственной программе, которая отвратила беду от многих наших бенефициаров во время текущего продовольственного кризиса. Наш союз с движением Красного Креста и Красного Полумесяца также крепнет день ото дня, и я особенно рад приветствовать г-на Якоба Келленбергера, Президента МККК, который любезно откликнулся на приглашение выступить перед нами.

Хотелось бы также поприветствовать наших партнеров из числа НПО. В этом году в совместных консультациях УВКБ ООН и НПО приняли участие более 200 агентств, почти половина из них — национальные НПО. УВКБ ООН в настоящее время сотрудничает почти с 650 партнерами из числа НПО, и объем направляемых через них средств в настоящее время снова растет.

Мы продолжаем развивать партнерские отношения с частным сектором, и эта стратегия в настоящее время приносит определенные положительные результаты. Пожертвования от частных доноров возросли с 21,7 млн дол. США в 2006 г. до ожидаемых 50 млн дол. США в этом году. Мы находимся еще в самом начале пути, но делаем явные успехи.

С точки зрения нашей приверженности партнерству хотелось бы также напомнить о нашем участии в экспертной оценке подготовности нашим бенефициарам — инициативы Руководящего комитета по гуманитарному реагированию, в которой участвуют девять учреждений. Мы особенно гордимся тем, что УВКБ ООН было предложено принять в ней участие.

Обязательство по обеспечению безопасности и благополучия персонала

Наши сотрудники — это наш самый ценный ресурс. Поддержание постоянного присутствия на местах подвергает многих из них значительному риску и предъявляет огромные требования к их стойкости.

Я хотел бы почтить память трех сотрудников УВКБ ООН, которые отдали свои жизни со времени последней сессии Исполнительного комитета: Карима Бенбетала и Набиля Слимани в Алжире, и Махамата Махамату в Чаде.

Мы продолжаем поиск эффективных путей минимизации рисков, которым подвергаются наши сотрудники, пытаемся обеспечить — что, откровенно говоря, нелегко сделать в системе Организации Объединенных Наций — такое положение вещей, при котором применение мер по безопасности способствовало бы предоставлению защиты и помощи, а не их ограничению.

Несмотря на то, что усиленные меры безопасности являются досадной необходимостью, все же невозможно защитить наших сотрудников, используя только колючую проволоку и заграждения. Мы должны усердно работать над тем, чтобы гуманитарная деятельность и гуманитарные организации воспринимались как нейтральные и беспристрастные. Сегодня это очень важная проблема для ООН.

Подавляющее большинство наших офисов в настоящее время соответствует Минимальным оперативным стандартам ООН по безопасности, а несколько существующих исключений приводятся в соответствие. Мы укрепили сеть региональных советников по вопросам безопасности на местах, обновляем и расширяем обучение по вопросам безопасности среди нашего персонала. Мы работаем в тесном контакте с другими учреждениями в целях осуществления рекомендаций Независимой экспертной группы, которая была создана после взрыва в Алжире.

После поездки заместителя Верховного комиссара в Дарфур и Чад в прошлом году мы также приняли решительные меры по более систематическому улучшению условий для сотрудников, работающих в трудных регионах. Руководящие принципы по минимальным стандартам безопасности были опубликованы в начале этого года, также были выделены средства для покупки зданий из сборных конструкций и модернизации жилых и других помещений, начиная с трех мест проведения операций: Чад, Афганистан и Шри-Ланка.

Обязательство проводить диалог и сотрудничать с государствами

В 2007 г. я дал поручение УВКБ ООН усилить взаимодействие с членами Исполкома. Я считаю, что Диалог по вызовам в области защиты уже доказал свою полезность для УВКБ ООН, государств и других заинтересованных сторон.

Многие из вас были вовлечены в обсуждение заключений Исполнительного комитета по вопросам международной защиты. Я рад, что вы подтвердили ценность этих Комментариев и проявили приверженность делу их совершенствования.

Хотелось бы выразить признательность и благодарность за отличную работу, проделанную за прошедший год, Председателю Комитета, послу Баудевейну Джей ван Эненнаму из Нидерландов. Я хотел бы сказать, господин посол, что работать с вами стало для меня привилегией и честью, и хотел бы воздать должное Вашей неиссякаемой энергии и преданности делу.

Я также хотел бы поблагодарить Вице-председателя, посла Лауру Томпсон Чакон из Коста-Рики. Я также хотел бы высказать особые слова благодарности госпоже Эмине Тудакович из Канады, которая в течение двух лет выступает в качестве квалифицированного докладчика Исполнительного комитета.

Прошу вас также присоединиться ко мне и тепло поприветствовать Бенин, Люксембург, Черногорию и бывшую югославскую Республику Македонию в качестве новых членов Исполкома.

Могу заверить вас в том, что наше взаимодействие с членами Исполнительного комитета будет по-прежнему основано на принципах полной прозрачности, доверия и сотрудничества.

Позвольте мне в заключение своего выступления довести до вашего сведения две насущные проблемы.

Первая из них — это финансирование на 2009 г. Хотя мы и делаем все возможное для минимизации затрат, наш бюджет не позволяет нам удовлетворить глобальные потребности получателей нашей помощи, что подтверждается и Глобальной оценкой потребностей. Кроме того, нынешняя ситуация, характеризующаяся высокими ценами на продовольствие и энергию, подвергает их благосостояние серьезной опасности. В то же время к нам поступают просьбы все большего удовлетворения растущих потребностей. Мы зависим от членов Исполнительного комитета в том, чтобы Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев и впредь оказывался соответствующий уровень поддержки.

Я полностью осознаю проблемы текущей финансовой ситуации и ее влияние на национальные бюджеты. В то же время я должен отметить, что ресурсы, необходимые для поддержки 31 млн человек, находящихся в нашем ведении, по сути, являются весьма скромными по сравнению, например, с суммами, которые расходуются (и это необходимо делать) для обеспечения стабильности международной финансовой системы. Сокращение средств, которые имеются у международного сообщества в целом и у УВКБ ООН в частности, в момент резкого возрастания требований к нашему Управлению станет настоящей трагедией.

Я уже привел цитату выдающегося ученого Фрэнсиса Фукуямы. Теперь позвольте процитировать известного музыканта Боба Марли, который отметил в одной из своих песен, что «голодный человек — это злой человек».

Таким образом, если мы не сможем удовлетворить основные потребности неимущих лиц во всем мире, следует ожидать дальнейшее нарастание социальных и политических потрясений в будущем. Я рассчитываю на понимание членов Исполнительного комитета и уверен, что вы продолжите инвестировать в защиту, помощь и поиск решений для получателей нашей помощи.

Наконец, мы должны использовать следующей год для серьезных и систематических дискуссий по поводу ответных действий международного сообщества на возрастание масштаба и сложности насильственного перемещения населения. В этой связяхотелось бы задать несколько фундаментальных вопросов.

Каким образом проблемы изменения климата и другие негативные тенденции будут воздействовать на модели насильственного перемещения?

Может ли международное сообщество решить эти задачи в рамках существующей правовой и нормативной базы? Или в будущем потребуются новые нормы, стандарты и инструменты для определения методов решения проблем насильственного перемещения населения?

Являются ли актуальными традиционные принципы гуманитарной деятельности и как они связаны с новыми концепциями, такими как «безопасность человека» и «ответственность по предоставлению защиты»?

Является ли адекватной нынешняя система гуманитарной деятельности или требуются новые учреждения, объединения и партнерства?

Эти вопросы являются основой важной и необходимой дискуссии, лидерами которой могут быть только руководители стран-участниц. Я с нетерпением жду возможности обсудить их с Вами.

Дамы и господа, позвольте завершить эту продолжительную речь коротким и простым призывом.

Только думая и действуя сообща, мы сможем восстановить права и удовлетворить потребности людей, которым УВКБ ООН предоставляет помощь в соответствии со своим мандатом и которые во многих отношениях являются наиболее уязвимыми в современном опасном мире. Такова задача, которую мы должны решить на этой сессии Исполнительного комитета.

Выступления помощника Верховного комиссара ООН по делам беженцев по вопросам правовой защиты ЭРИКИ ФЕЛЛЕР

Выступление на пятьдесят восьмой сессии Исполнительного комитета УВКБ ООН

Женева, 3 октября 2007 г.

Меня попросили представить Записку о международной защите (документ А/АС.96/1038). Записка представляет собой ежегодный доклад Верховного комиссара о состоянии международной защиты лиц, на которых распространяется мандат УВКБ ООН. Записка позволяет объяснить, каким образом мы осуществляем защиту, посредством каких мероприятий и в каких целях это делается. В ней также задокументированы возникающие тенденции, некоторые из которых воодушевляют, а некоторые — вызывают беспокойство. Записка посвящена задачам, поставленным в Программе по вопросу о защите, которая была утверждена Исполнительным комитетом около пяти лет назад. В Записке отмечается необходимость приложения больших усилий в целях осуществления этих задач.

Защита, а также мандат УВКБ ООН по защите в условиях очень сложной ситуации в мире, вызванной вынужденным перемещением людей, являются как никогда важными. Это отмечается в выступлении Верховного комиссара и общих прениях, в которых вопросы защиты, как и ранее, занимают главенствующую позицию. Драматические ситуации, в которых оказываются беженцы, регулярно повторяются по всему миру — это последствия войн, насилия, преследований, страха и техногенных и природных катастроф. Как отмечается в Записке о международной защите, в 2006 г. наблюдались некоторые многообещающие тенденции, которые обсуждались в рамках общих прений. В частности, это касается решений о возвращении 700 000 беженцев в 2006 г. и 500 000 — в 2007 г. Проводится интеграция на местном уровне, причем не только на словах, но и на практике, а на юге и западе Африки и в Латинской Америке можно наблюдать ее положительные результаты. В этом году заявки на переселение подали уже более 43 000 человек. Больше внимания стало уделяться улучшению защиты и

инвестированиям в эту область. Многие государства оказывали содействие и поддержку усилиям УВКБ ООН по укреплению защиты и «приближению» стран, куда беженцы обращаются за защитой в первую очередь. В связи с этим наш Проект по укреплению потенциала в области защиты однозначно воспринимается как весьма полезное начинание.

Принимая во внимание все вышесказанное, следует отметить, что в ряде регионов мира вопросы убежища по-прежнему остаются неурегулированными. Границы во всем мире стали более призрачными, и перехваты, недопуск людей на территорию стран и высылка происходят без надлежащего контроля. Во все большем количестве стран работу систем убежища обуславливают соображения безопасности, что определенным образом сказывается на развитии культуры мышления, в соответствии с которой права человека отходят на второй план. Результатом этого стало произвольное помещение под стражу, в том числе и детей. Особое беспокойство вызывают такие проблемы, как передача содержания под стражей в частные руки. Хотя тенденции в отношении переселения повсеместно носят положительный характер, УВКБ ООН обеспокоено разрастанием класса людей, которые для стран переселения становятся «неприкасаемыми», а также тем, что при стратегическом использовании переселения имели место некоторые инциденты злоупотребления. Хотелось бы более подробно остановиться на некоторых из этих аспектов в своих последующих комментариях.

Записка посвящена целям Программы по вопросу о защите. Первая из целей, представленных в Записке, заключается в поддержке внедрения основных инструментов защиты беженцев. В ряде стран этому оказывалось содействие путем введения нового законодательства и структур поддержки беженцев. По-прежнему актуальным остается тот факт, что получение убежища в некоторых регионах зависит от воли случая, что вызвано непоследовательностью применения государствами стандартов Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Об этом ярко свидетельствуют различия в признании беженцев в разных государствах: исследования показывают, например, что выходцы из Ирака, Шри-Ланки или Сомали имеют различные шансы на получение защиты в зависимости от того, в какой стране они подадут ходатайство. Соображения безопасности и произвольное помещение под стражу без предписания о передаче дела в суд или судебного рассмотрения оставляют лиц, ищущих убежища, в состоянии правовой неопределенности в целом ряде стран, в том числе и в нескольких странах, которые я посещала в этом году. Часто условия содержания беженцев и лиц, ищущих убежища, под стражей создают серьезную угрозу для их здоровья и благосостояния. Я четко и однозначно поняла это во время моей недавней поездки во время разговора в переполненной, душной камере с иракцами, чьи сроки содержания под стражей за неле-

гальный въезд в страну или просроченные визы давно истекли, но их шансы на освобождение ничтожны, кроме возвращения в Ирак. Особое беспокойство вызывает передача содержания людей под стражей в частные руки. В некоторых странах это превратило содержание под стражей в индустрию. Создавая экономическое лобби, поддерживающее помещение под стражу, такое положение вещей подорвало целенаправленные попытки создания альтернативы содержанию под стражей и даже привело к размытию различий между беженцами и лицами, содержащимися под стражей, которые не являются беженцами.

Из Записки видно, что на основании статьи 35 Конвенции о статусе беженцев УВКБ ООН на протяжении длительного времени оказывало поддержку развитию систем убежища различными способами. Мы проводим посещения центров приема и содержания под стражей, мониторинг доступа к процедурам убежища на сухопутных, водных и воздушных границах и содействуем обеспечению соответствия международным и региональным нормам. Вместе с партнерами, в том числе с неправительственными организациями, мы консультируем лиц, ищущих убежища, на индивидуальном уровне, а также оказываем содействие подготовке пограничников, чиновников, занимающихся определением статуса, и других категорий лиц не только по вопросам международного права в области беженцев, но и по таким жизненно важным вопросам, как межкультурная коммуникация, гендерные вопросы и определение наилучших интересов ребенка. Во многих государствах эти усилия благоприятно воспринимаются в качестве надлежащего исполнения нашего мандата по защите, и мы очень плодотворно сотрудничаем с органами власти. Но все же мы обеспокоены тем, что в результате роста популизма в некоторых государствах дела не всегда обстоят так гладко. Расистские кампании, направленные против иностранцев, также причиняют большой вред. Они ведут к распространению нетерпимости в обществе и разжигают неприязнь, что само по себе является вопросом охраны правопорядка.

Укрепление потенциала убежища — непростая задача. Особенно сложна она в странах, сталкивающихся с мощными и смешанными притоками лиц, ищущих убежища, и мигрантов. В таких случаях наша обязанность заключается в улучшении проводимой работы. УВКБ ООН обладает моральной властью. Однако ему следует делать и нечто большее. УВКБ ООН должно оказывать реальную помощь. И Управление признает это. Я выделила укрепление и продвижение интересов Проекта по укреплению потенциала в области защиты, который находится под моим контролем, в отдельную задачу. Проект представляет собой новый способ мышления в отношении укрепления потенциала в области защиты. Он пользуется широкой поддержкой и доверием как стран-доноров, так и принимающих стран. Его сильной стороной является четкая

формулировка недостатков и особый упор на их преодоление. Исходя из консенсуса между беженцами, принимающими странами и УВКБ ООН, проект развивает конкретные вмешательства, направленные на улучшение условий защиты с целью укрепления потенциала как государства, так и сообществ беженцев. В результате на осуществление Проекта на настоящий момент получено дополнительное финансирование в размере более 10 млн дол. США. Мы надеемся, что аналогичное положение будет достигнуто и в отношении инициатив, ориентированных на внутренне перемещенных лиц и лиц без гражданства, благодаря расширению методологии проекта.

Защита беженцев в условиях смешанных миграционных потоков — вторая цель Программы по вопросу о защите, связанная с криминальной эксплуатацией беженцев со стороны контрабандистов или вымогателей. 21 сентября наше Представительство в Сане направило в штаб-квартиру следующую информацию:

«К побережью Йемена в 6:30 утра прибыли два судна контрабандистов. На каждом было около 125 пассажиров. Высадка прошла вдалеке от берега. Во время плавания или при высадке погибли 26 человек. Прибывшие рассказали, что во время плавания контрабандисты выбросили за борт 8 человек, а 5 человек погибли в трюме от обезвоживания. Власти сообщили, что на берег было выброшено 13 трупов, которые они похоронили. Некоторые из прибывших во время плавания жестоко избивались контрабандистами, 10 человек получили тяжелые травмы. Они рассказали, что контрабандисты на этих двух кораблях забрали всю воду и еду. Женщины рассказали, что контрабандисты изнасиловали 21-летнюю сомалийскую девушку. Стоимость поездки составляла 60—80 долларов США».

В последние несколько месяцев такие истории происходили практически каждый день, и власти Йемена беспрепятственно принимали жертв контрабандистов. Нам еще предстоит достичь с государствами согласия относительно проблемы морских границ. Государства по-прежнему не позволяют беженцам высаживаться на их территории. Иногда корабли отказываются проводить спасательные операции. Беспокоество вызывает отсутствие систем обеспечения баланса между миграционным контролем и защитой беженцев. Хотя обязанности государства в отношении защиты относительно ясны в случае перехвата или спасения людей в его территориальных водах, по-прежнему существуют разногласия по вопросу применения обязательств по защите вне территориальных вод. В понимании УВКБ ООН обязательства государств, включая соблюдение принципа невысылки, вступают в силу при действии юрисдикции этих государств. Однако необходимо увидеть, как это происходит в передовой практике. В этом отношении УВКБ ООН высоко оценивает развивающиеся взаимоотношения Управления и европейской организации по охране внешних границ FRONTEX.

Положительным фактом является присутствие представителей *FRONTEX* на этой сессии Исполнительного комитета. Недавно мы также активизировали наше партнерство с соответствующими межправительственными организациями, в том числе с Международной морской организацией, в целях сотрудничества при проведении спасательных операций на море. Мы хотели бы представить государствам некоторые дополнительные предложения.

Важным приоритетом работы УВКБ ООН и ключевым направлением работы моего отдела является создание «пространства защиты» в контексте более широкого контроля за миграцией. Главная трудность заключается в конструктивном подходе к вопросам, связанным с миграцией, будучи организацией, работающей в сфере защиты, а не в сфере миграции. Одной из связанных с этим мер, в работе над которой я принимаю непосредственное участие, является План действий УВКБ ООН из 10 пунктов. Мы удовлетворены поддержкой, которую он получает в настоящее время, даже несмотря на то, что некоторые делегации хотели бы еще обсудить отдельные его аспекты. Позитивность Плана заключается, вероятно, в применяемом подходе к решению проблем, связанных с миграцией, а именно в том, что лучший подход будет направлен не на явление миграции как таковое, а на самих перемещающихся людей, с учетом всех различий между ними. План предусматривает совмещение более традиционных инструментов, таких как определение статуса беженца, с менее традиционными, такими как специализированные положения о визах или о трудовой миграции. В некоторых регионах, особенно в Северной Африке и в Европе, План уже прошел значительный путь: от стратегии к стадии реализации. Всего один пример: в рамках инициативы по созданию систем въезда в страну, уделяющих особое внимание вопросам защиты, УВКБ ООН заключил ряд пограничных соглашений с органами власти государств Центральной Европы, самое последнее из которых — соглашение с Полицией по делам иностранцев и охраны границы Словакии, что позволило проводить мониторинг вдоль сухопутной границы и в аэропортах.

План действий из 10 пунктов затрагивает и вторичные перемещения, хотя идеи в этой области пока не выработаны. Эти перемещения — как между севером и югом, так и между странами юга — могут стать важной проблемой в сфере защиты, имеющей высокий потенциал по дестабилизации и подрыву интересов защиты. Поэтому мы заинтересованы в снижении масштаба проблемы и связанных с ней сложностей. Вскоре будет начата работа по «набору инструментов», интегрально связанному со структурой Плана действий из 10 пунктов. Мы также пересмотрим и начнем по-новому реализовывать нашу политику в отношении роли УВКБ ООН при возвращении лиц, которые, как оказывается, не нуждаются в международной защите. Необходимо четче прояснить наши возможно-

сти, особенно в том, что касается обеспечения проведения необходимых различий между возвращением в страны и в регионы происхождения и между возвращением лиц, получивших отказ в результате справедливой процедуры и процедур, в которых данные критерии не применяются.

Еще одна цель Программы по вопросу о защите — более справедливое разделение ответственности — по-прежнему вызывает сложности. Это можно продемонстрировать, в частности, на примере огромного числа иракцев, прибывающих в соседние страны, осторожного признания ответственности в связи с этим в таких странах, как Сирия, и чрезмерно осторожного подхода международного сообщества к помощи в разделении этой ответственности. Без постоянной помощи принимающим государствам о защите в данном случае можно рассуждать лишь теоретически, а согласие Бразилии и Чили принять палестинских беженцев из лагерей на границе с Ираком стало весьма полезным вкладом в прекращение такого недопустимого положения этих людей, дважды становящихся жертвами.

Хотя за год можно переселить менее 1 % всех беженцев в мире, переселение является важным инструментом защиты, долгосрочным решением и конкретным проявлением разделения обязанностей. Расширение отдела служб международной защиты по переселению до уровня службы по переселению предоставило УВКБ ООН больше возможностей по претворению в жизнь этого важного решения. Ярким примером является то, что в 2006 г. число заявлений о переселении в мире выросло более чем на 17 %. На этот год наша задача заключается в продолжении этой тенденции роста. При вашей поддержке мы должны достичь уровня в 60 000 заявлений в год к концу 2008 г. В 2007 г. свою готовность принимать переселяемых лиц высказали еще четыре страны. В настоящее время ведется обсуждение и с другими странами.

Хотя все это, несомненно, можно назвать положительным, данное решение все же имеет свою дилемму. Женщины в условиях риска остаются в опасности до самого отъезда, и наша возможность снизить уровень опасности, предоставив им укрытие или осуществив другие вмешательства по защите, лимитирована в силу общих ограничений, связанных с ресурсами. Процедурные задержки со стороны стран переселения также представляют собой проблему, особенно в нашу эпоху усиления позиций безопасности. Решение проблемы побочных факторов переселения в условиях лагерей, включая отток в результате переселения поставщиков услуг (таких как учителя, работники здравоохранения, члены комитетов лагерей), с которыми может быть неразрывно связана жизнеспособность лагеря, по-прежнему остается сложной задачей, заслуживающей новых инициатив. Для УВКБ ООН по-прежнему остается приоритетной задачей контроль риска в целях обеспече-

ния целостности процедуры переселения, в частности это касается снижения возможностей мошенничества или других преступлений, которые в настоящее время весьма распространены, поскольку переселение является очень «ценным товаром». Существует обеспокоенность притягивающими факторами, что само по себе не является основанием для ограничения переселения, но в некоторых операциях, несомненно, потребует стратегий по его ограничению. Наконец, в будущем приоритетом для УВКБ ООН станет создание пространства защиты для беженцев, которые не будут переселены. Это потребует особого внимания к разрешению затянувшихся ситуаций с беженцами, в которых переселение может быть использовано на стратегическом уровне в качестве средства обеспечения доступа к защите и другим устойчивым решениям. Как я говорила ранее, я за стратегическое использование, но не за стратегическое злоупотребление им! Переселение не должно стать заменителем убежища внутри государства в случае спонтанных прибытий или неполноценным замещением — *quid pro quo* — функционирующего соглашения о реадмиссии.

А сейчас позвольте мне привлечь внимание Комитета к вопросу, который действительно становится проблемным. Все чаще некоторые группы беженцев становятся нежелательными в странах переселения. Под вопрос ставится не их статус беженцев или их потребности в защите, а именно их желательность. К этим «нежелательным» лицам относятся этнические группы, вызывающие политические трения, пожилые люди из-за опасений того, что они станут обузой для общества, большие семьи, переселение которых считается слишком дорогим, холостые мужчины, которые воспринимаются как угроза для правопорядка, или беженцы с низким уровнем образования, у которых может уйти больше времени на интеграцию. Эти, по сути, дополнительные критерии ограничений приводят к исключению значительного числа людей из действия решения, которое в противном случае смогло бы удовлетворить их потребности в защите. Мы очень хотели бы более подробно обсудить этот вопрос с нашими партнерами по переселению.

Переселение является одним из трех возможных решений. В Программе по вопросу о защите ставится еще одна цель, которая сделает более доступными все решения. В Записке отмечается значительный прогресс в отношении возвращений, в частности в Афганистан, на Африканский континент и т. д. Однако разрешение затянувшихся ситуаций, число которых, по скромным оценкам, составляет около 30, является не только коллективной обязанностью, но и одной из самых сложных наших задач. Верховный комиссар поручил мне провести широкие консультации с управлением, в том числе с директорами бюро и в полевых условиях, для определения тех затянувшихся ситуаций, которые имеют доста-

точно хорошие перспективы изменений и, в какой-то степени, разрешения. После этого мы начнем разработку более сложных и полных стратегий решений.

Неосомненно, частью таких стратегий должно стать обеспечение самостоятельности, что внесет свой вклад в разрешение затянувшихся ситуаций. Перемещенные лица, зависимые от гуманитарной помощи, достаточной лишь для выживания, которую они не могут дополнять своими собственными усилиями, часто живут в бедности, неудовлетворенности и осознании нереализованного потенциала. Это и есть одна из самых распространенных причин сексуального и гендерного насилия (СГН) в условиях затянувшейся ситуации. Более того, в тех случаях, когда существование перемещенных лиц в городах ограничено неформальным сектором и эти лица систематически работают на грани эксплуатации, в конце концов ухудшаются условия для всех работников, как для иностранцев, так и для граждан страны. Операции УВКБ ООН во всем мире насыщены положительными примерами того, как перемещенные лица добывают себе средства к существованию, тем самым внося свой вклад в местную экономику и укрепляя мирное сосуществование с принимающим обществом. В качестве двух примеров я могу привести Танзанию и Замбию, где я провела плодотворные обсуждения в рамках этой сессии.

Доноры и другие стороны готовы поддержать нас в повторении этих положительных примеров. По-прежнему остается актуальной задача убедить правительства стран в том, что самодостаточность не только отвечает интересам перемещенных лиц, но и рациональна с точки зрения экономики и помогает обеспечивать безопасность в районах проживания перемещенных лиц.

Еще одной целью Программы по вопросу о защите является более эффективное обеспечение безопасности. Как отмечается в Записке по вопросам международной защиты, ненадежная безопасность во многих районах пребывания перемещенных лиц: от Центральноафриканской Республики и Чада до Колумбии, Шри-Ланки и Демократической Республики Конго, по-прежнему дестабилизирует предпринимаемые УВКБ ООН меры по защите. Принятие 25 сентября резолюции Совета Безопасности ООН о создании многопрофильной миссии ООН в Чаде и Центральноафриканской Республике должно помочь стабилизировать сложную и напряженную гуманитарную ситуацию, в частности на востоке Чада. Проблема безопасности в Дарфуре по-прежнему демонстрирует, как международные гуманитарные организации продолжают бороться за проведение эффективных мер по предотвращению случаев сексуального насилия. Полиция не имеет технических возможностей для того, чтобы адекватно реагировать на подобные инциденты. Большая часть подразделений полиции не имеет транспорта и оборудования для связи. В регионе царит безнаказанность.

Лишь немногие инциденты, касающиеся физической безопасности внутренне перемещенных лиц, доходят до суда. Социальные службы по поддержке наиболее уязвимых членов общества фактически отсутствуют. Высокая частота нападений на работников гуманитарных организаций во время полевых миссий, в том числе и на работников УВКБ ООН и его партнеров по реализации программ, существенно ограничивает возможности проведения мониторинга в сельских общинах.

В наших операциях, направленных на решение проблем внутренне перемещенных лиц, огромное беспокойство вызывает безопасность беженцев и гуманитарных работников. Это одно из главных препятствий, которые необходимо преодолеть посредством комплекса мер в области защиты. В связи с этим позвольте мне сделать несколько комментариев. Существует общее согласие в отношении того, что комплексный подход в общем позволяет улучшить ситуацию, так как становится основой для улучшения сотрудничества между организациями в условиях более ответственного и подотчетного руководства в девяти областях реагирования. Это и есть суть комплексного подхода. Данное достижение, а также тот факт, что УВКБ ООН должно действовать с надлежащей политической волей и предсказуемостью, исключительно в условиях активного сотрудничества между партнерами, не опровергает никто. Следовательно, ожидания в отношении потенциала этих общих усилий остаются оправданно высокими. Однако в области защиты имели место призывы к проведению тщательных проверок в полевых условиях. В частности, в пересмотре нуждается гибкость формулы, позволяющей приспосабливаться к зачастую весьма разным условиям работы. Надлежащий баланс между организацией защиты и непосредственно ее осуществлением в рамках структуры, основывающейся на понятии организации последней инстанции, пока что не установлен. УВКБ ООН работает над улучшением взаимодействия с гражданским обществом в целях содействия созданию и поддержанию саморегулирующейся государственной системы перемещения лиц внутри страны. Нашей задачей, которую мы должны активно осуществлять, является повышение влияния организаций по вопросам внутренне перемещенных лиц в этой системе и создание каналов, позволяющих им быть услышанными. Необходимо тщательно обдумать пределы защиты в ситуациях, когда несоблюдение основных прав носит всеобщий характер и не ограничивается перемещением. Кроме того, по-прежнему остаются актуальными вопросы о совмещении гуманитарной, политической программ и программы развития, особенно в условиях серьезных разрушений, в которых защита может являться основной потребностью, но при этом она не входит в приоритеты принимающего государства или даже международных партнеров. УВКБ ООН провело в реальном времени пять оценок эффективности

операций по защите внутренне перемещенных лиц, в которых применялся комплексный подход, в духе самокритичной прозрачности. Результаты этих оценок станут основой для совершенствования нашей работы.

Наконец, еще одной целью Программы по вопросу о защите является улучшение защиты женщин и детей-беженцев. В Записке представлена реальная картина в отношении таких преступлений, как изнасилование, принуждение к сексу ради выживания, краткосрочные браки на несколько дней, набор детей в вооруженные формирования или преследования по гендерному признаку. Защита детей, борьба с СГН и защита групп с особыми потребностями по-прежнему остаются приоритетами во всех операциях УВКБ ООН. Их необходимость доказывается такими инструментами, как Стратегия по обеспечению равноправия по возрастному и половому признакам и разнообразия и связанная с ней система подотчетности, которая находится под моим общим контролем. Мы также выработали стандартные рабочие процедуры по предотвращению и реагированию на СГН, а также Руководящие принципы по определению наилучших интересов ребенка, недавно провели обзор положения пожилых людей и инвалидов. При этом мы должны по-прежнему задаваться вопросом: каких конкретных изменений мы добиваемся на практике для тех, на чье благо мы работаем? Почувствовали ли они эффект от наших инициатив? Проведенная в этом году независимая оценка эффективности работы УВКБ ООН в области СГН и ожидаемая в 2008 г. оценка учета половозрастной специфики и многообразия (УПВСМ) станут при необходимости основой для анализа улучшений. Как показали недавние операции, необходимо учитывать факторы, которые ставят женщин и детей под угрозу насилия, до того, как насилие станет чем-то само собой разумеющимся. Это особенно актуально в отношении условий, в которых жертвы сексуальной эксплуатации и издевательств становятся объектами порицания или даже представляются преступниками, вместо того, чтобы оказывать им помощь. Мы будем искать способы более активного включения задач по предотвращению таких ситуаций в наши стратегии реагирования, а также в наши с вами дискуссии в последующие месяцы.

Хотелось бы также упомянуть о проекте по лидерству женщин в обеспечении средств к существованию, председателем Руководящего комитета которого я являюсь. Наш проект, задуманный как способ поощрения взаимопомощи женщин, обладает потенциалом для формирования нового типа взаимоотношений между женщинами, достигшими успеха в мире бизнеса, и перемещенными женщинами, ищущими возможности, которые позволят им зарабатывать себе на жизнь. Эти взаимоотношения помогут таким женщинам стать самостоятельными и обеспечивать свои семьи в услови-

ях перемещения и при возвращении. Я призываю делегации, которых заинтересовал этот проект, обсудить способы его поддержки с нашим Советником по гендерным вопросам.

Г-н Председатель, я представила Вам обзор положительных решений и проблем в области защиты, которые отражены в Записке и Программе по вопросу о защите. Полагаю, что в рамках этого пункта Вас могут заинтересовать еще несколько дополнительных вопросов, к рассмотрению которых необходимо перейти.

Верховный комиссар упоминал заседание Полевой консультативной группы по политике в области защиты в начале сентября. Мы выражаем особую признательность правительству Канады, чья финансовая помощь позволила провести первое заседание. Инициатива по проведению встречи являлась моей попыткой институционализировать роль и вклад коллег в полевых условиях в выработку стратегий в области защиты и сопутствующих инструментов. Программа заседания этой группы включала в себя стратегии защиты в условиях смешанной миграции, эталонов защиты для свертывания операций, а также значение стратегического использования переселения. На заседании группы были также затронуты вопросы расширения роли УВКБ ООН по защите внутренне перемещенных лиц. Как известно, некоторые из этих вопросов будут включены в повестку дня первого заседания в рамках Диалога Верховного комиссара по вызовам в области защиты, назначенного на 12 декабря. Мы представим записку по истории вопроса для дискуссии, в которой особое внимание будет уделяться мнениям, высказанным на заседании Полевой консультативной группы.

Одним из основных моментов заседания стала предоставленная членам Исполнительного комитета возможность провести неофициальную и неструктурированную дискуссию с представителями УВКБ ООН в разных странах. Сложилось впечатление, что этот эксперимент получил от всех высокую оценку, и я полагаю, что такие встречи должны проводиться и в будущем. При этом польза от них только возрастет, если в них будет участвовать более широкая группа членов Исполнительного комитета, к чему мы предпримем все усилия.

Своевременным вопросом, обсуждавшимся в ходе этой встречи членами Исполнительного комитета и нашими коллегами, работающими в разных странах, была необходимость рекомендаций по ходу осуществления деятельности Исполнительного комитета. В восприятии некоторых государств-участников процесс подготовки выводов был отчасти скомпрометирован. Неправительственные организации, наши ключевые партнеры, на законных основаниях стремятся вносить в этот процесс более ощутимый вклад. УВКБ ООН в полной мере поддерживает их в этом. Некоторые полагают, что сам процесс стал важнее, чем его содержание, и что узкие интересы отдельных стран смогли нейтрализовать «язык» процесса до

такой степени, что выводы теряют какую-либо практическое значение. Однако это не так. Как подтвердила Полевая консультативная группа по политике в области защиты, все выводы на регулярной основе используются УВКБ ООН и его партнерами в целях защиты интересов, при переговорах, в качестве инструментов укрепления организационно-кадрового потенциала и даже для изменения стандартных правовых условий в определенном направлении. Они также имеют особое значение для нашей работы в государствах, которые не являются членами Конвенции. Коллеги, работающие в полевых условиях, попросили о том, чтобы особое внимание было уделено вопросу предоставления самим государствам больших возможностей для того, чтобы выводы стали практически полезным инструментом. Разработчики не всегда занимаются реализацией выводов на практике, и наши коллеги отмечали, что в некоторых случаях имеет место настоящий кризис коммуникации, когда один сектор государства не имеет представления о том, какие договоренности существуют с другим сектором. Для УВКБ ООН это, несомненно, является препятствием на пути к полноценной реализации выводов.

Коллеги из разных стран также отметили несколько дополнительных аспектов, которые они считают препятствиями для реализации положений о защите. Полагаю, что было бы интересно немного их проанализировать. Одной из таких проблем, по словам некоторых представителей, является все более напряженные взаимоотношения между УВКБ ООН и руководством стран по вопросу того, когда и как нам следует реализовывать наши обязанности по защите на их суверенной территории. Природа взаимоотношений между принимающей страной и УВКБ ООН очень важна и может либо в очень значительной степени облегчать нашу работу, либо создавать существенные препятствия для нее. Эти взаимоотношения станут напряженными, если ввиду появления опасений, как мы полагаем, необоснованных, того, что предоставление убежища вызовет разлад между странами-соседями, или что наши вмешательства с целью защиты явятся в том или ином отношении противоречащими прерогативам государственного суверенитета.

УВКБ ООН все чаще сталкивается с необходимостью защиты мандата, который был предоставлен ему самими государствами. Наша задача заключается в укреплении доверия, в том числе путем осуществления наших мероприятий в условиях сотрудничества с принимающими странами. Это просто и очевидно. Неотъемлемым элементом формирования доверия должно быть достижение единого понимания того, что защита беженцев не должна восприниматься как недружественный шаг по отношению к соседним странам. Система убежища основывается на предположении, в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев, о том, что проблема беженцев является «проблемой социального и гуманитарного ха-

рактера» и что государства обязаны противодействовать напряженности, вызываемой предоставлением убежища. В противном случае (при отсутствии такого доверия) — и мы наблюдаем это в некоторых частях мира — защита не предоставляется и УВКБ ООН может сделать лишь очень и очень немного. Несомненно, существует потребность учитывать своеобразие условий на местном уровне, но это не означает, что мандат сам по себе не должен реализовываться УВКБ ООН. Для нас это существенная проблема, которая заслуживает дополнительного обсуждения, в том числе и на уровне Исполнительного комитета.

Необходимо также дополнительно проанализировать то, что в какой-то степени является обратной стороной медали: недостаточное участие государств в защите беженцев в некоторых регионах. Слишком часто для восполнения этого пробела защитой вынуждено заниматься УВКБ ООН. Одним из показателей является определение статуса беженца в рамках мандата УВКБ ООН, уровень которого продолжал расти, несмотря на снижение (до недавнего времени) числа лиц, ищущих убежища. В период между 2003 и 2006 гг. число ходатайств о предоставлении убежища во всем мире сократилось на 38 %, но в этот же период число ходатайств, поданных на рассмотрение УВКБ ООН, выросло на 48 %. Определение статуса по мандату УВКБ ООН может означать разницу между защитой и высылкой. Оно также является вмешательством, которое часто ставится под вопрос в контексте государственного суверенитета. Одно из представительств УВКБ ООН недавно обвинили в «превращении туристов в беженцев». На самом же деле для нас было бы желательно, чтобы государства сами создавали эффективно работающие системы убежища. Мы не должны — и, более того, мы фактически не можем — заменять такие государственные структуры собой. Не должны мы и служить гарантией наличия эффективной защиты в какой бы то ни было стране. Однако при отсутствии эффективной государственной системы убежища УВКБ ООН не в праве не исполнять свой мандат. Наш мандат обязывает нас вмешаться. Обязанности государства по защите беженцев и способы ее реализации могут быть, как я полагаю, достаточно интересной темой для обсуждения в рамках Диалога Верховного комиссара по вызовам в области защиты.

С нашей стороны мы признаем необходимость делать упор непосредственно на результаты. «Культура результатов» применяется к защите ровно в такой же степени, как и к любым другим аспектам деятельности УВКБ ООН. В этом контексте новое программное обеспечение *RBM*, «*Focus*», может стать мощным инструментом по повышению качества нашей работы в области защиты. Изначально «*Focus*» разрабатывался как инструмент для содействия управлению, основанному на результатах, но в настоящее время он все чаще рассматривается и как инструмент управления защитой.

Для тех, кто не уверен в том, что именно входит в термин «защита», программа «Focus» делает более доступным понимание, разбивая данное понятие по видам деятельности, которые в него включены. Мы возлагаем на эту программу большие надежды в контексте защиты. Например, она должна помочь нашим представителям и партнерам в постановке четких целей в отношении защиты, более эффективном планировании бюджета в сфере защиты и проведении отчетности о ее результатах.

Подводя итог, следует отметить, что структура помощника Верховного комиссара по вопросам правовой защиты была учреждена около двух лет назад в целях продвижения интересов защиты, основанной на результатах, как в рамках УВКБ ООН, так и за пределами сферы его деятельности. В соответствии с поручением Постоянного и Исполнительного комитетов я делала подробные отчеты о направлениях и результатах этих действий на заседаниях комитетов. Последняя информация была представлена на июньском заседании Постоянного комитета, и заинтересованные могут с ней ознакомиться. У меня сложилось впечатление, что целевые указания сделали должность, которую я занимаю, весьма ценной для УВКБ ООН. В частности, ее существование может внести ощутимый материальный вклад в укрепление культуры защиты как внутри организации, так и извне. Моя работа, в первую очередь, направлена на продвижение четких целей, подотчетности и стратегий защиты, и осуществляется не только вертикально со стороны «тройки» Верховного комиссара, но и горизонтально по всему Бюро, сопутствующим отделам, Штаб-квартире и отделам на местах. Помимо этого, я стремилась способствовать выработке политики по некоторым ключевым аспектам защиты, в том числе по связи между убежищем и миграцией. Еще одной важной сферой деятельности стала проблема безгражданства. Люди рождаются без гражданства или становятся таковыми намеренно или по воле случая во всех регионах мира, как в развивающихся, так и в развитых странах. В некоторых странах сотни тысяч людей являются маргинализированными на протяжении многих десятилетий. В других странах беспомощные и несчастные люди становятся жертвами сложности правовых систем. Учитывая, что в будущем нам грозит опасность исчезновения низинных районов, жителям которых будет некуда деваться, вскоре мы столкнемся с проблемой влияния на динамику перемещений климатических изменений. Г-н Председатель, новая динамика вынужденных перемещений, в том числе и эта проблема, вероятнее всего в будущем повлияют на наше взаимодействие с правительствами стран. Пришло время вместе подумать о том, какой вид может принять это взаимодействие.

Деятельность отдела по защите беженцев в международном контексте

*Выступление на Национальном учебном семинаре
отдела по защите беженцев Совета по иммиграции и беженцам
Торонто, Канада, 28–30 января 2008 г.*

Я благодарна за то, что меня пригласили выступить на этом Национальном учебном семинаре отдела по защите беженцев Совета по иммиграции и беженцам (СИБ). Я особенно благодарна за возможность выступить перед вами здесь, в Канаде, в стране с длительными и славными традициями предоставления убежища и даже постоянного места жительства для беженцев. Канада также предоставляет политическую и финансовую поддержку УВКБ ООН, в том числе и нашей деятельности по защите. Мы весьма признательны за это.

Меня попросили рассказать о международном контексте, в котором вы выполняете свою работу, и я с радостью это сделаю. Отмечу три аспекта, актуальных для международного контекста: трудности, обусловленные связью между убежищем и миграцией; роль процедур убежища и судебных систем в странах в деле укрепления международной защиты; собственный опыт УВКБ ООН в определении статуса беженцев. Я также выскажу некоторые соображения о канадской системе защите беженцев.

Условия

Глобальная проблема перемещения имеет огромный масштаб и оказывает большое воздействие на людей. Согласно статистике УВКБ ООН, по состоянию на конец 2006 г. под мандат Управления попадали 32,9 млн человек, куда входят беженцы, лица, ищущие убежища, возвращенные лица, лица без гражданства и внутренне перемещенные лица. Общее количество беженцев возросло впервые с 2002 г. и составило почти 10 млн человек, из которых основную часть составляют женщины и дети, а большинство принимающих их стран относится к числу развивающихся. Главной

причиной этого стала ситуация в Ираке — за убежищем в другие страны, особенно в Сирию и Иорданию, обратились около 1,5 млн иракцев. Свыше 5 млн беженцев находятся в изгнании на протяжении более пяти лет, а существенное их число — на протяжении десятилетий. Число внутренне перемещенных лиц, подмандатных УВКБ ООН, составляет почти 13 млн (в том числе в Уганде, Демократической Республике Конго, Либерии и Сомали). Это большая численность, но она может вводить в заблуждение, поскольку составляет лишь около половины от примерно 24,5 млн лиц, перемещенных в пределах своих стран. И их количество возрастает.

Хотя эти цифры вызывают серьезное беспокойство, не меньшую тревогу вызывает и факт заметного сокращения за последние годы пространства для убежища, что весьма осложнило обеспечение доступа к убежищу и его качества. В развивающемся мире контуры проблемы в значительной степени обусловлены нестабильностью, преобладающей во многих районах, принимающих беженцев, отсутствием свободы передвижения и возможностей для самодостаточности, проживания в закрытых условиях лагерей и неустойчивостью ничем не закрепленного положения беженцев, которые часто живут в маргинальных сообществах вокруг больших городов. Результатами видимого дисбаланса в разделении ответственности являются «усталость от убежища», разрушительные последствия затянувшегося пребывания для окружающей среды и гармонии местных сообществ, а также осложнение обстановки, связанное с присутствием участников боевых действий и воинствующих сторонников конфликтов или представителей той или идеологии за границей страны.

В разных странах вызовы жизнеспособности института убежища обусловлены различными проблемами. В странах Севера, имеющих длительные традиции активной политической поддержки защиты беженцев, соображения стоимости систем убежища, точности определений контекста современных потоков миграции и нового измерения контрабанды людей, торговли людьми и терроризма привели к существенной реструктуризации систем убежища. Это, несомненно, внесло свой вклад в снижение числа беженцев, что мы сейчас и наблюдаем. В целом количественные показатели прибытия лиц, ищущих убежища, и беженцев, которые нелегально въезжают в страны Севера, самые низкие за последнее десятилетие.

В 2006 г. число случаев подачи новых ходатайств и обжалований в мире сократилось на 11 % по сравнению с 2005 г. и составило около 500 000 дел. В индустриально развитых странах большая часть ходатайств была подана в США, Франции, Соединенном Королевстве, Швеции и Канаде. Основными странами происхождения были Сомали, Ирак, Зимбабве, Эритрея, Китай и Руанда.

Такое глобальное снижение числа ходатайств о предоставлении убежища в течение последних лет отчасти объясняется изменениями ситуации в странах, которые были источниками значительно количества беженцев, таких как Афганистан. Однако очевидно, что здесь свою роль сыграло ужесточение политики в области убежища, существующей теперь во многих принимающих странах. Такая политика включает в себя более жесткие и применяемые без особых различий меры пограничного контроля, дополнительные ограничения в сфере миграции, не соответствующие нормам условия жизни для лиц, которые смогли въехать в страну, спорное толкование определения беженца и замещение защиты, основанной на всеобщих принципах, защитой, предоставляемой по собственному усмотрению. Приведенные данные также не отражают в полной мере изменяющийся характер нелегальной миграции, когда каналы въезда в страну и поиска защиты, отличные от канала убежища, используют не только мигранты, но и беженцы. Прибывающие лица, ищущие убежища, хорошо осведомлены о ситуации в стране. Они, несомненно, знают о нежелании проявлять гибкость в применении понятия беженца, о чем свидетельствуют решения органов по определению статуса беженцев и судов. Вскоре я вернусь к этому вопросу.

Связь между убежищем и миграцией

УВКБ ООН выражает особую обеспокоенность тем, что вопросы убежища отражаются в политических и общественных дебатах по весьма спорной проблеме миграции во все более черном свете. Одна из главных причин снижения гибкости систем убежища во многих принимающих странах заключается в глубокой обеспокоенности представителей власти и гражданского общества призраком неконтролируемой нелегальной миграции. В некоторых странах эта обеспокоенность обоснована. Однако мы полагаем, что это не может служить оправданием для обобщенной реакции, не пропорциональной угрозе и опасно приблизившейся к разрыву с международными обязательствами.

Несколько слов об основаниях. Только в августе 2006 г. на испанских Канарских островах были зарегистрированы около 6000 нелегально прибывших человек, в результате чего общее число таких лиц, прибывших с начала года, возросло до 20 000 человек. В сравнении с 2005 г., когда за 12 месяцев прибыли лишь 4700 таких лиц, эти цифры ошеломляют. Состав прибывших очень смешанный, и большая их часть не являются беженцами и даже лицами, ищущими убежища. Однако среди них есть и люди, действительно остро нуждающиеся в защите. В 2006 г. в Италию по морю прибыли около 14 500 человек, из которых больше 12 000 высадились на крошечном островке Лампедуза. Приведенные цифры по Европе умножаются во много раз, если учитывать огромные массы людей,

которые аналогичным образом прибывают в Йемен или в Ливию, или людей, перемещающихся по югу Африки, через полуостров Индостан, Юго-Восточную Азию или Балканы.

Испания и Италия реагируют на эту проблему в рамках своих международных обязательств. Однако так обстоит дело не во всех странах, куда по морю прибывают группы нелегалов или куда прибывают беженцы и лица, ищущие убежища, независимо от способа прибытия. Кстати, лица, ищущие убежища, и беженцы составляют относительно небольшую часть от всех перемещающихся людей, но все же они входят в их число. Учитывая, что большая часть таких перемещений происходит без необходимых документов и часто при помощи контрабандистов, государства воспринимают их как угрозу — угрозу суверенитету, социальному равновесию и безопасности. Государства воспринимают эту проблему очень серьезно. Она также является гуманитарной проблемой как для государств, так и для таких организаций, как УВКБ ООН. Подобные нелегальные перемещения являются непосредственной причиной создания на границах надежных заслонов, которые с одинаковой эффективностью и без проведения каких-либо различий задерживают и экономических мигрантов, и лиц, нуждающихся в защите. Если же лицам, ищущим убежища, удастся въехать в страну, то чаще всего они сталкиваются с весьма прохладным приемом. Рост применения помещения под стражу, снижение пособий и ограничение прав на воссоединение семьи являются лишь частью медленного, но уверенного увеличения числа процессов и законов, которые плохо совмещаются со структурой защиты.

Помимо этого, для лиц, ищущих убежища, и беженцев существует серьезная опасность столкнуться с ксенофобией и дискриминацией в отношении иностранцев, раздуваемых в результате подмены понятий и популистской политики, когда все категории людей, которые могут мигрировать — лица, ищущие убежища, беженцы, нелегальные мигранты, международные преступники и даже террористы, — смешиваются в одно целое. Еще большую обеспокоенность вызывает тот факт, что прибывающие часто пользуются услугами контрабандистов, потому что общественность не знает, что легальные каналы доступа к стране убежища зачастую крайне ограничены или не существуют вообще. И, к сожалению, на ситуацию никак не влияет (по крайней мере, теперь) то, что мигранты являются не только потребителями процветающего бизнеса, основанного на несчастье людей, но и его жертвами. Контрабанда людей практически всегда ведет к серьезным нарушениям прав человека перевозимых лиц, в том числе и к полному отсутствию уважения права на жизнь. Контрабандисты с равной готовностью могут и выбросить связанных людей за борт, и высадить их в безопасных условиях. Те, кому удается добраться до места назначения, часто

перевозятся в бесчеловечных условиях, являются жертвами эксплуатации и издевательств, в том числе изнасилований и других видов сексуального насилия.

Нелегальная миграция носит глобальный характер. Она не ограничена какими-то отдельными регионами и принимает самые разные виды. Около пяти лет назад наш Исполнительный комитет в Программе по вопросу о защите призвал УВКБ ООН содействовать улучшению понимания и контроля взаимодействия вопросов убежища и миграции, чтобы «люди, нуждающиеся в защите, находили ее, люди, желающие переехать из одного места в другое, имели альтернативы использованию канала убежища, а безжалостные контрабандисты не могли пользоваться противоправными манипуляциями возможностями въезда в страну».

Усилия УВКБ ООН направлены на обеспечение признания в государственной политике и в процессах определения статуса беженца того, что беженцы не являются мигрантами, по крайней мере, в классическом смысле этого слова. Существует необходимость и правовая обязанность относиться к ним как к отдельной категории лиц. Режим защиты беженцев основан на признании международным сообществом особых прав и потребностей этих людей, куда входит, помимо прочего, и принцип невысылки. Мы подчеркиваем, что рост трансграничной преступности и терроризма призывает к усилению бдительности, и мы убеждены в необходимости осторожного подхода к проблемам, обусловленным смешанным характером перемещений людей. Однако наша деятельность по защите интересов и созданию партнерства сталкивается с попытками подвергнуть сомнению вопросы особого положения беженцев, их потребности в международной защите, их право искать убежища и получать его. Мы настаиваем на таких мерах, в которых логически последовательный подход к контролю над миграцией объединялся бы с эффективной защитой беженцев. Эти две функции различаются, но при этом они дополняют и усиливают друг друга. Следовательно, инструменты защиты беженцев, особенно Конвенция 1951 г., должны сохранять свое центральное положение. В наше время это, к сожалению, не гарантировано. В защите нуждается сама Конвенция!

УВКБ ООН последовательно выступает против того, чтобы взвалить всю ответственность за современные проблемы миграции на Конвенцию. Вины Конвенции в том, что она имеет свои ограничения как инструмент по контролю над миграцией, нет. Она не предназначалась для выполнения этой роли, а, скорее, готовилась как инструмент защиты прав. Проблема беженцев — это, главным образом, проблема прав — прав, которые были нарушены, и вытекающих из этого прав, определенных в международном законодательстве, которые должны соблюдаться. Беженцы, как и другие лица, на которых распространяется наш мандат, являются жертва-

ми нарушений прав человека или недостаточного их соблюдения в условиях отсутствия власти, готовой изменить данную ситуацию. Для этих людей и членов их семей лучшим выходом для защиты своего права на жизнь, безопасность и человеческое достоинство является бегство и поиск убежища. На протяжении более 50 лет Конвенция о статусе беженцев была главным инструментом обеспечения того, чтобы такой выход стал реальным и осуществимым. Все стороны, в том числе и УВКБ ООН, несут обязанность по ее применению в соответствии не только с буквой, но и с ее духом, с ее целями и задачами.

Роль процедуры определения статуса беженца и судебной системы

В данном случае процедуры определения статуса беженца и судебная система могут играть ключевую роль.

Мы полагаем, что справедливые и эффективные процедуры определения статуса беженца необходимы для полного и всеобъемлющего применения Конвенции о статусе беженцев. УВКБ ООН призывает страны подписать Конвенцию и создать такие процедуры, для того чтобы быстро и точно выявлять лиц, которые нуждаются или не нуждаются в международной защите. Из нашего опыта следует, что к ключевым элементам эффективной системы определения статуса беженца относятся: 1) единый, специально созданный орган первой инстанции со специально обученными лицами, принимающими решения, имеющими доступ к информации о стране происхождения; 2) надлежащие ресурсы для обеспечения эффективности и быстроты выявления лиц, нуждающихся в защите, и борьбы со злоупотреблениями; 3) система подачи обжалований в орган, который будет отличным и независимым от органа, принявшего первое решение; 4) единый процесс работы со статусом беженца и дополнительными формами защиты.

Будучи в Канаде много раз, я сама имела возможность увидеть, что, конечно же, в системе присутствуют многие из этих признаков. Совет по иммиграции и беженцам является специализированным органом, в полномочия которого входит определение статуса беженца. Вы располагаете превосходной информацией о странах, прекрасной системой подготовки и квалифицированными сотрудниками. Более того, СИБ является независимым органом. Наш опыт показывает, что органы, не имеющие такой независимости, в процессе принятия решений иногда ощущают политическое и иное давление. Независимость СИБ является ключевым элементом качественного принятия решений в Канаде. Более того, Канада объединила принятие решений по защите беженцев и защите на дополнительных основаниях, что является весьма положительным фактором.

УВКБ ООН обеспокоено процессом, связанным с недостаточными возможностями обжалования по существу дела и растущим объемом нерассмотренных дел. Большая часть государственных

процедур определения статуса беженца включают в себя возможность обжалования или пересмотра решения первой инстанции на основании фактов дела и законов. Некоторые предусматривают судебный контроль по соответствующим аспектам права. Опираясь на опыт УВКБ ООН, мы рекомендуем, чтобы обжалование или пересмотр изначального решения по определению статуса беженца осуществлялось специализированным административным судом. Решения такого суда не только содействуют обеспечению справедливости, но и являются официальными указаниями для органа первой инстанции, принимающего решения, и обеспечивают последовательность. Накопление в последнее время нерассмотренных дел влияет на сроки, в течение которых лица, ищущие убежища, вынуждены ожидать решения, а также на доверие общества к системе. Несколько лет назад СИБ с впечатляющей эффективностью справился с накопленными нерассмотренными делами, и мы надеемся, что его достаточные ресурсы и укомплектованность кадрами снова послужат решению этой задачи и в будущем задержек в рассмотрении дел можно будет избежать.

На основании проводимого нами в течение многих десятилетий обзора процедур убежища в мире можно с уверенностью заявить, что вовлечение судебных органов в национальную систему является положительным фактором. Судебный контроль играет важную роль в процессе определения того, действительно ли лица, ищущие убежища, нуждаются в международной защите, и будет ли им разрешено остаться в стране убежища. Страны имеют достаточно гибкие полномочия в отношении разработки и реализации собственной процедуры, которая подходила бы к условиям данной страны. Однако все процедуры должны выполнять гуманитарные цель и задачу, для которой они и предназначены: в данном случае — это эффективное выявление и защита прав беженцев. Очевидно, что процедуры должны осуществляться своевременно и с достаточной точностью, однако справедливость не должна быть «жертвой» скорости. Ключевая функция судебной системы при этом заключается в обеспечении соответствия административной процедуры фундаментальным принципам справедливости и надлежащего осуществления.

Судебная система также может обеспечить применение международного определения понятия «беженец» с надлежащей гибкостью, объективно и независимо от соображений, которые по своей сути не имеют ничего общего с концепцией беженца. Хотя это, должно быть, звучит как само собой разумеющееся, на практике дело не всегда обстоит таким образом. К сожалению, имеют место случаи отказа в предоставлении статуса беженца или предоставления «меньшего» статуса по соображениям внутренней или внешней политики.

За пределами толкования определения судебная система также может иметь отношение к беженцам в том, что касается таких основных прав, как право на жилье, образование, медицинское об-

служивание, единство семьи, труд и социальное обеспечение, или, наконец, при слушаниях по вопросу о депортации. При всех этих контактах с правовой системой принимающего государства понимание со стороны судебных органов особой уязвимости беженцев и их культурных или языковых различий может внести существенный вклад в защиту беженцев.

Принимая во внимание все перечисленное, хотелось бы еще раз отметить постоянно высказываемую УВКБ ООН позицию о том, что защита беженцев посредством обращения к судебной системе служит дополнением, а не замещением надежной государственной процедуры убежища. Для этого есть несколько оснований. Наш опыт показывает, что лучшие — это те системы, в которых основная ответственность за определение статуса беженца возлагается на специализированный орган, а роль судов заключается в контроле над последовательностью и соблюдением общих требований. Право беженцев — это не точная наука. Определение, содержащееся в Конвенции о статусе беженцев, было предназначено для применения в условиях, ведущих к появлению беженцев, потоки которых часто хаотичны или, по крайней мере, неоднозначны, и применение принципа толкования сомнений в пользу заявителя является более справедливым способом разрешения неопределенных моментов, нежели более строгие правила доказательства. Детальное дробление международного права может искоренить дух и этические ценности, связанные с защитой беженцев. Подход к толкованию международного права, ориентированный на определенную задачу, а не строго конструкционистский подход, будет более верным и позволит сосредоточить основное внимание на жертве и на главной задаче защиты, которая заключается в облегчении страданий.

Инвестиции в эффективные процедуры определения статуса беженца в государствах: тщательная подготовка лиц, принимающих решения, осознанное толкование и применение определения «беженец», методы проведения собеседований, использование переводчиков, информация о странах происхождения и многое другое — это инвестиции в своевременную защиту, ускорение нахождения решений и доверие общества к системе в целом.

Роль УВКБ ООН в наблюдении за международным правовым режимом и определением статуса беженца

Интерес УВКБ ООН к структуре и работе национальных правовых систем обусловлен функциями, выполнение которых было поручено Управлению государствами. УВКБ ООН, созданное Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, начало свою работу 1 января 1951 г. В соответствии с Уставом УВКБ ООН выполняет две основные функции — обеспечение международной защиты беженцев в рамках своей компетенции и под эги-

дой ООН и поиск долговременных решений для беженцев в сотрудничестве с государствами. Устав определяет, кто считается беженцем и как УВКБ ООН может обеспечивать их защиту. Данный Устав имеет универсальный характер в том смысле, что он применяется во всех государствах — членах ООН, в том числе и в тех странах, которые не являются участниками каких-либо международных инструментов по защите беженцев.

Статья 8 Устава требует от Верховного комиссара обеспечивать международную защиту беженцев, в том числе и путем наблюдения за применением конвенций, путем содействия мероприятиям, которые, как считается, должны улучшить положение беженцев и снизить число лиц, нуждающихся в защите, а также путем содействия допуску беженцев, не исключая тех из них, кто относится к самым нуждающимся категориям, на территории государств. Статья 35 Конвенции о статусе беженцев «Сотрудничество между национальными властями и Организацией Объединенных Наций» гласит:

«1. Договаривающиеся государства обязуются сотрудничать с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев или любым другим органом Объединенных Наций, на который может перейти выполнение его функций, и, **в частности, будут содействовать выполнению им обязанностей по наблюдению за применением положений настоящей Конвенции**».

Таким образом, Конвенция устанавливает формальную связь между международным органом, ответственным за защиту беженцев, и Конвенцией, которая определяет их статус и права. Договаривающиеся государства признают функцию по защите, порученную УВКБ ООН, и обязуются содействовать выполнению этой функции. Многие государства, подписавшие Конвенцию, осуществляют свое обязательство в соответствии со статьей 35 путем надления УВКБ ООН ролью в своих государственных процедурах. В Канаде обязательство по сотрудничеству с УВКБ ООН включено в статью 166 Закона об иммиграции и защите беженцев. Положения о создании Отдела по обжалованию решений в отношении беженцев также предусматривают участие УВКБ ООН в случае его создания.

УВКБ ООН выполняет свои функции по контролю различными способами, в том числе путем выработки стандартов, их толкования и применения.

УВКБ ООН консультирует органы власти, суды и другие органы по вопросам толкования и практического применения положений международных инструментов по защите беженцев. Такие консультации часто касаются вопросов определения понятия «беженец». В целях продвижения гармоничного толкования критериев, содержащихся в определении понятия «беженец», УВКБ ООН рас-

пространяет соответствующие справочные материалы. Особое внимание заслуживает Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженца, подготовленное УВКБ ООН в 1979 г. по запросу государств, нуждавшихся в инструкциях для своих чиновников, занимающихся определением статуса беженцев, основанное на практике государств, а также на 25-летнем опыте УВКБ ООН.

Недавно мы дополнили Руководство серией из семи инструкций по отдельным вопросам, таким как религия, принадлежность к определенной социальной группе, альтернатива перемещения внутри страны или переселения, преследование по гендерному признаку; прекращение, исключение и применение критериев беженцев к жертвам торговли людьми. Несколько лет назад все они обсуждались в ходе Глобальных консультаций. Каждая тема была подробно рассмотрена государственными чиновниками, представителями судебной системы и адвокатами, учеными, УВКБ ООН и негосударственными организациями. По некоторым вопросам, например по принадлежности к определенной социальной группе и альтернативе перемещения внутри страны, в судебной практике стран имелись глубокие расхождения. Одной из задач УВКБ ООН было изучение этих расхождений для их преодоления.

Помимо таких теоретических консультаций УВКБ ООН также принимает участие в рассмотрении дел, которые потом становятся прецедентами. Мнение УВКБ ООН обычно оформляется в форме справок, подаваемых независимым экспертом в суде, и других документов.

Возвращаясь к вопросу авторитета и полномочий, связанных с нашими консультациями, следует отметить (хотя это и малоизвестный факт), что УВКБ ООН само принимает активное участие в толковании и применении определения понятия «беженец» в отдельных делах. Хотя основная обязанность по определению статуса лиц, прибывающих на их территорию, возлагается на государства, УВКБ ООН само может проводить процедуру определения статуса беженца (ПОСБ) в соответствии с собственным мандатом. Обычно УВКБ ООН, несмотря на имеющуюся возможность, не осуществляет ПОСБ в государствах, подписавших Конвенцию. Причем УВКБ ООН будет применять то же самое определение, что и государства. Поскольку в соответствии с Уставом защита является обязательной функцией, возлагаемой на Управление, оно может проводить ПОСБ по запросу государств или в соответствии со своим мандатом, как того могут потребовать соображения защиты.

В настоящее время УВКБ ООН осуществляет ПОСБ примерно в 80 странах, и в последнее время вынуждено выделять на ее проведение в рамках своего мандата все больше ресурсов. В период между 2003 и 2006 гг. число ходатайств об убежище в мире сократилось на 38 %, но в этот же период число ходатайств, поданных на

рассмотрение УВКБ ООН, возросло на 48 %. В 2007 г. УВКБ ООН получило ходатайства от 91 000 человек. В 2006 г. на долю УВКБ ООН пришлось 15 % всех ходатайств об убежище в мире, а также около 11 % всех рассмотренных ходатайств об убежище. Нам хотелось бы, чтобы государства располагали функционирующими национальными системами убежища. Мы не должны и, более того, не можем эффективно заменить подобные государственные структуры. Мы делаем это как бы «по умолчанию», при отсутствии государственной процедуры.

Одним из результатов такой деятельности стало аккумулярование УВКБ ООН значительного судебного опыта по реализации Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Это является одним из оснований авторитетности мнений УВКБ ООН, которые обусловлены не только нашей формальной обязанностью по контролю, но и огромным практическим опытом в применении различных положений. Со временем Руководство УВКБ ООН получило открытое признание различных судов и трибуналов во всем мире в качестве авторитетного документа по реализации определения понятия «беженец» в соответствии с Конвенцией. Инструкции все чаще цитируются в решениях судов, например, в Австралии, Новой Зеландии, Соединенном Королевстве и в США. Так, две инструкции УВКБ ООН — об определенных социальных группах и о преследовании по гендерному признаку — активно применялись Палатой лордов в решении по делу *«Fornah u K»* в октябре 2006 г. В этом деле УВКБ ООН выступало в качестве стороны в процессе.

Заключение

Драматические ситуации, в которых оказываются беженцы регулярно повторяются по всему миру — это последствия войн, насилия, преследования и страха для людей. Защита насильственно перемещенных лиц является общей задачей, которая становится все более актуальной в современном мире. Собравшиеся здесь участники, а также СИБ как отдельное учреждение играют огромную роль в обеспечении того, чтобы все те, кто нуждаются в защите, здесь, в Канаде, могли ее получить. От имени Верховного комиссара я хотела бы передать вам, как высоко УВКБ ООН оценивает вашу работу.

Как, вероятно, знают некоторые из вас, УВКБ ООН и СИБ подписали Меморандум о взаимопонимании, в соответствии с которым работники Совета приняли участие в работе представительств УВКБ ООН в ряде стран и обменивались опытом. Это было весьма полезно для наших представителей, и я хотела бы поблагодарить Совет за этот «натуральный» вклад в нашу работу. Надеюсь, что в будущем мы сможем продолжить подобное сотрудничество.

От своего имени также хотелось бы отметить, что канадская система — одна из немногих, которые УВКБ ООН представляет другим государствам в качестве модели для изучения при создании своих процедур предоставления убежища. Канада также считается мировым лидером в области определения статуса беженца. Это положение страна заслужила не только благодаря высокому качеству принятия решений и подготовленных пособий и инструкций, но, что, вероятно, гораздо важнее, благодаря мотивации или духу, который составляет основу этого процесса, — стремлению защищать тех, кто нуждается в защите. Хотелось бы пожелать вам сохранить ваш подход и, более того, с помощью учебных семинаров, подобных этому, и дальше укреплять его.

Выступление на сорок втором заседании Постоянного комитета

Женева, 24 июня 2008 г.

В последние годы дело защиты беженцев напоминает напряженную борьбу, в которой равное количество и побед, и поражений. Защита беженцев становится все более трудной задачей по мере увеличения во всем мире количества конфликтов, а также факторов, которые их вызывают, — от нетерпимости, неумелого управления и несоблюдения прав человека до таких проблем, как ухудшение состояния окружающей среды и рост борьбы за сокращающиеся ресурсы. Нас все чаще предупреждают о неустрашимом изменении климата и грядущих войнах за воду. Такими же темпами возникает и новая терминология в сфере миграции. Теперь речь идет об «экологических беженцах», «беженцах от изменения климата», «лицах, перемещенных в результате природных катастроф». Все это является сложным вопросом, в котором УВКБ ООН предпринимает меры по выполнению своего мандата на благо лиц, находящихся под его защитой, т. е. беженцев, спасающихся от преследований и насилия или пытающихся вернуться в условия ненадежного мира, лиц без гражданства и внутренне перемещенных лиц, по отношению к которым мы несем особую ответственность. Такая смесь мировых проблем взрывоопасна, и именно поэтому мы и наши партнеры — государства и неправительственные организации — должны достичь необходимого баланса.

Я невольно возвращаюсь к предыдущему тревожному периоду, когда организации пришлось столкнуться с ростом трансграничной преступности, изменением характера миграционных перемещений и существующей при этом потребности в пересмотре и повторном утверждении целей нашей работы в области защиты и ее правовых форм и принципов. Как известно, это стало причиной организации двухлетнего Глобального процесса консультаций, результатом которого стало принятие в 2002 г. Исполнительным комитетом и Генеральной Ассамблеей ООН Программы по вопросу о защите.

Полагаю, что данная Программа стала существенным шагом вперед в отношении постановки целей на мировом уровне. Вопрос заключается в дальнейшем направлении движения теперь, спустя пять лет, в постоянно изменяющихся условиях защиты на мировом уровне.

Программа по вопросу о защите

Мы полагаем, что Программа внесла существенный положительный вклад в улучшение условий защиты. Несомненно, голоса тех, кто в свое время хотел выйти из структуры Конвенции о статусе беженцев, поутихли. В результате второго раунда Глобальных консультаций и на основе принятых в ходе их проведения Руководящих принципов в судебной практике и действиях стран в отношении убежища смогли найти свое место усилия УВКБ ООН по разъяснению и дополнению понимания права беженцев и принципов защиты. К целям Программы относились возобновление интереса к планированию всеобъемлющих решений, восстановление в некоторой степени местной интеграции как одного из решений и признания важности стратегического применения переселения.

Хотелось бы обратить внимание, что проект по укреплению потенциала в области защиты, возобновление интереса к разрешению затянувшихся ситуаций, создание службы УВКБ ООН по переселению, инициативы в области убежища и миграции, в том числе План действий из 10 пунктов, — следствие принятия Программы. План действий УВКБ ООН из 10 пунктов, в работе над которым я по-прежнему принимаю непосредственное участие, является попыткой решить проблемы миграции согласно идее о том, что наилучшая реакция на связь между убежищем и миграцией будет ориентирована не на явление миграции как таковое, а на всех людей, которые являются ее частью. В Плане четко виден переход от стратегии к стадии реализации. Однако улучшения в работе с людьми, прибывающими по морю, пока еще не наступило, о чем напоминает ситуация на побережье Йемена. На основании положений Плана действий из 10 пунктов мы разрабатываем предложения «механизма быстрого реагирования», который вступал бы в действие при высадке людей в безопасном месте, а также последующие меры по профилированию, разделению обязанностей и сотрудничеству.

Положительным моментом также является то, что Исполнительный комитет достиг согласия, хотя и не без трудностей, по некоторым важным вопросам в области защиты, особенно в отношении групп, которым угрожает особая опасность, что повлекло достаточно конкретные результаты. Мне особенно приятно обратить ваше внимание на дополненную версию инструмента по определению повышенного риска, повышающего эффективность определения беженцев, находящихся в опасности, путем объединения общественных оценок и методологии индивидуальных оценок. Не-

давно представленное нами Руководство по защите женщин и девочек в значительной степени основывается на заключении о женщинах и девочках в условиях риска 2006 г. и заключении о детях в зоне риска 2007 г.

Но мы все же полагаем, что потенциал Программы по вопросу о защите в полной мере еще не реализован.

Получение убежища на приемлемых условиях часто зависит от воли случая. Во многих регионах мира по-прежнему распространена ксенофобия. Продолжается пересмотр систем убежища, ведущими соображениями при этом являются устрашение и миграционный контроль. Часто создаются препятствия для надлежащего исполнения закона. В затянувшемся изгнании остаются более 5 млн беженцев, при этом, вероятно, возникает нечто вроде «усталости от перемещения» — опасности того, что лица, перемещенные на долгое время, будет попросту «списаны» как жертвы конфликта или жертвы истории. К задачам, которые пока не были выполнены, относится повышение доступности мест для переселения, которые, как минимум, соответствовали бы нашему усилившемуся потенциалу по направлению лиц на переселение.

По-прежнему актуальна выраженная в Программе по вопросу о защите обеспокоенность существованием игнорирования и отрицания, насилия по отношению к женщинам и девочкам. Я взяла за правило при каждой миссии встречаться с женщинами-беженками, которые рассказывают о целом ряде проблем: например, о негативных и иногда весьма трагических последствиях вынужденных браков для несовершеннолетних, схожих с принесением себя в жертву, о том, как жертвы изнасилования дважды становятся жертвами, об отсутствии возможностей заработать на жизнь или о сексе ради выживания. Данная проблема также пока не решена.

Программа по вопросу о защите разрабатывалась и обсуждалась как живой документ, который будет использоваться для содействия защите в тех областях, где в ней есть очевидная потребность. Она разрабатывалась не как схема действий, а как катализатор для действий. Она указывает, а не предписывает. Она не была ориентирована исключительно на УВКБ ООН, более того, УВКБ ООН здесь отводится скорее вторичная роль. В первую очередь обязательства по осуществлению защиты несут государства, и в Программе им предлагается предпринять ряд вполне конкретных мер, связанных с ее задачами.

Как постоянно подчеркивается, УВКБ ООН действует в соответствии с Программой по вопросу о защите. Реализация ее положений, так же как и самой защиты, является ключевой обязанностью УВКБ ООН, но ни в коем случае не его единственной проблемой. УВКБ ООН является катализатором и носителем функций, облегчающих выполнение проекта, и действует на основании своего мандата. Первичные же обязанности возлагаются на государ-

ства. Информация о том, как государства реализуют свои полномочия по Программе, в значительной степени поможет нам эффективнее упорядочить коллективные действия и организовать действительно всеобъемлющие стратегии по решению современных проблем в области защиты. Наши попытки убедить государства действовать также прозрачно встретили принципиальную поддержку, но конкретной информации было предоставлено немного. Конечно, оценивать защиту в широком смысле не просто отчасти потому, что конечный результат чаще заключается в том, что что-то не происходит, а не наоборот. Кроме того, подобная деятельность может занять длительное время. Еще одной причиной, вероятно, являются общие недостатки отчетности, а также наличие неопределенности порядка выполнения задачи.

Мы хотели бы достичь момента, когда отчетность по реализации Программы станет таким же действительно общим делом, каким была ее подготовка. Для этого мы недавно представили государствам проект матрицы отчетности по Программе. Мы надеемся, что это позволит представить четкий обзор того, что делается другими сторонами, и в то же время сделать процесс не слишком обременительным. Мы также призываем страны воспользоваться процессом на уровне стран, например, взяв информацию за основу для проведения диалога на уровне стран по вопросам убежища и защиты во всем мире. Это может улучшить понимание обстоятельств, которые приводят к появлению беженцев, причин, по которым люди покидают свои дома, трудностей, с которыми сталкиваются страны, принимая беженцев и помогая им, и потребностей в структурированных, но открытых ответных подходах. Такой диалог может на практике мобилизовать поддержку стратегий на национальном уровне.

Подводя итог

Глобальный процесс консультаций и Программа по вопросу о защите отчасти стали реакцией на существование пробелов в защите. Программа ознаменовала собой окончание стадии размышлений и постановки задач. Диалог Верховного комиссара по вызовам в области защиты, который будет проводиться на ежегодной основе, станет прообразом следующей стадии. Первый такой Диалог, проведенный в декабре 2007 г., также был посвящен пробелам в защите. По его итогам мы предприняли последующие шаги. Управление достигло значительного прогресса в организации ряда региональных встреч для всех заинтересованных партнеров по вопросу реализации Плана действий из 10 пунктов. Конференция по защите беженцев и международной миграции в Аденском заливе, организованная УВКБ ООН в Йемене, стала одним из примеров таких встреч. Помимо этого проводились консультации с рядом участников, которые выразили заинтересованность проблемой со-

временных пробелов в защите, особенно с Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственными организациями. В соответствии с пожеланиями УВКБ ООН определяет, с кем и когда провести встречу неофициальной рабочей группы для того, чтобы более подробно определить, какие именно пробелы существуют и как следует организовать сотрудничество для их преодоления. Хотя здесь наш мандат существенно ограничен, мы, согласно пожеланиям, выполним роль приглашающей стороны.

Несомненно, собрать за столом переговоров нужных людей — это лишь часть задачи. Конечная цель — это активное участие в рамках широкой сферы мероприятий. И здесь важен каждый шаг. Как один единственный случай недостатка защиты может привести к множественным рискам, так и одна единственная активная реакция может повлечь за собой множественные улучшения. Например, часто женщины, которые ввиду необходимости занимаются сбором дров за пределами выделенной территории, попадают под угрозу ареста, издевательств и надругательств. Инвестиции в производство высокоэффективных глиняных плит могут приостановить действия, которые наносят ущерб окружающей среде, повысить потенциал доходов и в то же время существенно снизить опасности, которые подстерегают женщин.

Закончу свое выступление следующим: для того чтобы принести весомые дивиденды, вмешательства в области защиты не обязательно должны подразумевать существенные финансовые обязательства.

Выступление на пятьдесят девятой сессии Исполнительного комитета УВКБ ООН

Женева, 8 октября 2008 г.

Защита позволяет изменить ситуацию. Она может позволить решить жизненно важные проблемы

В течение последних нескольких дней Комитет обсуждал основные проблемы в области защиты беженцев. На них, в частности, указывает статистика: интерес для УВКБ ООН представляют 32 млн человек, из которых около 11 млн являются беженцами. Делегации вместе анализировали многие крупные операции: от Дарфура и Ирака до Колумбии, Шри-Ланки и Афганистана. Были прокомментированы вопросы, представляющие постоянный интерес, включая связь между убежищем и миграцией, рассмотрены вопросы внутренне перемещенных лиц, снижение проблемы безгражданства и затянувшиеся ситуации с беженцами. Некоторые из вас также обращали внимание на возникающие глобальные проблемы, такие как изменение климата наряду с сокращающимися ресурсами и ростом конкуренции за право обладать ими, ухудшение состояния окружающей среды и повышение стоимости самых различных товаров и услуг, что, вероятно, повлечет за собой перемещение еще многих миллионов людей.

Конечно же, над всем этим стоит защита, однако в этом списке она не отражена в достаточной мере. Защита в первую очередь направлена на людей. Беженцы — это не статистика, не темы, не операции. Беженцы — это люди. УВКБ ООН существует ради людей, ради помощи им при трудностях, и каждый из них индивидуален. Самая суть защиты заключается в охране их прав, их безопасности и их достоинства.

Комитет часто возвращается к значению и последствиям защиты. Все мое общение с перемещенными лицами еще раз доказывает, что мандат УВКБ ООН по защите значит для этих людей очень много, и я уверена, что с этим согласятся 11 254 человека, которым

УВКБ ООН помогало в Шри-Ланке в период с января по июнь этого года в получении свидетельств о рождении и государственных удостоверений личности. С этим согласятся и сомалийцы, которым удается добраться до центров приема в Йемене; женщина-жертва изнасилования в Дарфуре, которой мы помогли, когда она предстала перед судебной системой как преступница, а не как жертва; иракские беженцы, которые были освобождены из тюрем в принимающей стране, где они находились как нелегальные иммигранты; перемещенные лица из Зимбабве, которым помогло существенное улучшение условий приема на границе с ЮАР; перемещенные лица в Грузии, оказавшиеся в зоне военных действий и сопровождаемые в безопасное место. СГН — это не просто набор букв, это — ужасная реальность для многих женщин и даже детей. Стратегии защиты, которые могут, по крайней мере, снизить распространенность этого явления и помочь его жертвам, могут коренным образом изменить ситуацию, как, например, для восьмилетней иракской девочки — жертвы сексуального надругательства со стороны родственников, которая была обнаружена УВКБ ООН в изоляторе для несовершеннолетних в принимающей стране, освобождена и теперь находится под защитой УВКБ ООН. К сожалению, такие случаи не являются исключительными.

Поэтому поддержка, продвижение интересов и вмешательство в целях защиты могут изменить положение людей, и сменить ощущение безнадежности на веру в будущее. Нельзя недооценивать авторитет Верховного комиссара и силу защиты УВКБ ООН, которая осуществляется с помощью 6300 сотрудников в 120 странах, как нельзя недооценивать и значение функционирующих систем убежища, повсеместного соблюдения и применения международного законодательства в области защиты беженцев и соответствия ему национального законодательства.

Основной функцией УВКБ ООН является защита беженцев. Другими словами, функция по защите касается обеспечения доступа к защите, а затем — обеспечения ее на надлежащем уровне. Деятельность УВКБ ООН по защите сосредоточена на создании и поддержании деятельности справедливых государственных систем защиты, функционирующей, пользующейся поддержкой и хорошим финансированием международной структуры защиты и адекватных решений, реализуемых в условиях разделения обязанностей.

Выполнение этих целей всегда было не простой задачей, особенно в последние 12 месяцев. Хотелось бы занять умеренную позицию и не называть их самыми худшими временами, но и лучшими временами их тоже назвать нельзя. Свои последующие комментарии я сгруппировала в соответствии с только что очерченными основными целями, начиная с **отзывчивых национальных систем убежища**.

Записка о международной защите рассматривает проблемы в области защиты, с которыми на протяжении предыдущих 12 месяцев сталкивались государство, УВКБ ООН и его партнеры, и способы их решения. Этот анализ включается в структуру защиты прав человека, учитывая, что в этом году исполняется 60 лет Всеобщей декларации прав человека, которая, помимо прочего, дала людям право искать и получать убежище, право уезжать из страны происхождения и возвращаться в нее и право на гражданство.

В Записке отмечаются многие положительные изменения. Когда Записка впервые была представлена на июньском заседании Постоянного комитета, акцентировался тот факт, что многие государства соблюдали и выполняли свои обязательства в области гуманитарного права и прав человека по предоставлению убежища и защиты. Миллионы беженцев смогли въехать в страны, остаться там и, наконец, найти надлежащее разрешение своей ситуации. В прошлом году более 700 000 человек смогли вернуться домой и почти 100 000 человек смогли воспользоваться возможностями переселения, которые были предоставлены им все возрастающим числом стран. Новые правовые акты, принятые в ряде стран, подтвердили верховенство закона в условиях вынужденного перемещения, включая более совершенные положения в ключевых областях, таких как СГН. Государства прилагали серьезные усилия по закреплению права на гражданство, обеспечивающего наличие необходимых документов для официальной регистрации рождений, смертей и браков.

Однако существует и обратная сторона медали: это все еще значительное количество беженцев, которые не могут пользоваться правами, официально гарантированными им законодательством в области беженцев. Во многих странах способность УВКБ ООН расширить защиту ставится под угрозу из-за отсутствия политической воли к оказанию поддержки этой защите и нежелания признать, что убежище является гуманитарным, а не политическим актом. Во многих частях мира убежище воспринимается сквозь призму безопасности. Это означает отказ определенным группам людей в доступе к существующим процедурам убежища, а также частые возвращения или высылки людей. Управлению приходится сталкиваться с очень сложными задачами, которые заслуживают анализа со стороны Исполнительного комитета. Одна из таких сложностей заключается в определении критериев того, когда заверения в безопасности государств достаточны для того, чтобы начать возвращение лиц, ищущих убежища. Еще одна проблема — когда возвращение по убеждению может все же соответствовать стандарту добровольности. В ходе ряда проводимых в настоящее время операций становится очевидным, что решения о возвращении в одинаковой степени обусловлены как неустойчивостью убежища, так и развитием ситуации в стране происхождения. Значи-

тельным испытанием для организации по-прежнему остается возвращение в условия, в которых ранее проводились этнические чистки. Извечной проблемой является различие толкования определения беженца. Особое беспокойство вызывают такие толкования Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, которые призваны исключить из ее действия целые группы на основании их гражданства, забывая о том, что какая бы то ни было дискриминация противоречит самой сути Конвенции.

Сегодня общемировой проблемой является расизм. В ряде стран, имеющих, казалось бы, отличную репутацию длительной поддержки убежища и беженцев, растет волна неприязни к иностранцам. У нетерпимости много разных проявлений. Очевидно, что она связана не только с прибытием беженцев, но и является частью процесса убежища и имеет как малозаметные, так и достаточно очевидные проявления. Она влияет на меры пограничного контроля, принимаемые решения по статусу беженцев, программы по переселению и интеграции и устойчивость политики в области беженцев и убежища во многих странах. Одним из примеров являются ничем не спровоцированные нападения на иностранцев, зачастую со смертельным исходом, от ЮАР до Украины. Скрытая нетерпимость принимает формы законов, которые ставят некоторые виды иммигрантов, в том числе нелегально въехавших в страну лиц, ищущих убежища, в один ряд с преступниками, лишая их права на надлежащую фундаментальную защиту со стороны закона, в том числе и права на завершение процесса рассмотрения ходатайства об убежище и исчерпание всех местных средств правовой защиты перед депортацией. В ряде стран это происходит одновременно с повсеместным представлением лиц, ищущих убежища, и беженцев в черном свете. Сегодня существует огромное число различных определений. Есть «нелегальные лица, ищущие убежища», «фиктивные лица, ищущие убежища», «лица, ищущие убежища по экономическим причинам», «лица, которым было отказано в убежище», не говоря уже о лицах, пробывших в стране больше времени, чем положено, и уже повсюду укоренившийся термин «нелегальные мигранты». Названия могут различаться в зависимости от приоритетов и настроений, существующих в странах, но все они создают один и тот же образ: маргинализированный, бесчестный и, следовательно, нежелательный человек. Такое обилие ярлыков было названо «неуклюжим ответом политиков на неудобную проблему» в странах, принимающих беженцев, что ведет к извращению понятия «беженец».

Изменения в области защиты в регионах могут иметь весьма специфический характер. Поистине беспрецедентным является обязательство 27 суверенных государств о создании Единой европейской системы убежища. Мы поддержали эти усилия, равно как и предложение о создании Европейского бюро поддержки убежища. Мы надеемся играть в этом активную роль.

В Африке программы УВКБ ООН традиционно были ориентированы на крупномасштабные перемещения и деятельность на базе лагерей, когда защита беженцев и определение групп осуществляются на основании принадлежности к группе при отсутствии опровергающих фактов. Однако постоянно возрастает число лиц, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца, из городов, что требует внесения поправок в наши программы, а также заключения определенных соглашений в области убежища с принимающими государствами в целях обеспечения устойчивости местных систем. Особое беспокойство вызывает недостаточная интеграция законодательства в области беженцев и соответствующих структур в основное направление государственной правовой системы, в результате чего законы о беженцах действуют изолированно от миграционного, административного и конституционного права. Существуют также законы, для поддержки которых не реализуется никаких положений. Когда дело доходит до оказания практической помощи таким группам, постоянно возникают трудности в отношении доступа к беженцам в городах, как для принимающих государств, так и для УВКБ ООН. Вскоре для обсуждения в ходе предстоящего в декабре Диалога Верховного комиссара по вызовам в области защиты будут представлены пересмотренные руководящие принципы УВКБ ООН по решению проблем беженцев в городах.

В других регионах мира большей проблемой является не плохое состояние структуры, а ее отсутствие вообще. В регионе, ответственность за который несет Бюро по Ближнему Востоку и Северной Африке, со стороны большей части государств наблюдается ярко выраженное нежелание формально выполнять международное законодательство в области защиты беженцев, а Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г. были подписаны только семью странами. Беспокойство вызывает и тот факт, что государства, присоединившиеся к Конвенции, предприняли лишь ограниченные шаги по развитию своих систем убежища. К сожалению, давние и глубоко укоренившиеся традиции гостеприимства соседствуют с нежеланием создавать более формальные правовые структуры. Это означает, по крайней мере, в некоторых странах, чрезмерную зависимость от УВКБ ООН как от стороны, предоставляющей защиту.

Аналогичные проблемы существуют и в некоторых регионах Азии, где власти некоторых стран по-прежнему не желают проводить необходимые различия между прибытием беженцев и других категорий лиц, нелегально попадающих в страну. Там остаются опасения того, что создание официальных процедур убежища может сформировать привлекающий фактор и спровоцировать проблемы с соседними странами. В этом отношении имеет место заметное общее ухудшение условий защиты в Центральной Азии.

Хотя механизмы и процедуры определения статуса беженца существуют во всех странах, кроме Узбекистана, политические нюансы являются барьером для доступа к ним беженцев из соседних стран. В других регионах Азии, в том числе во многих странах Юго-Восточной Азии, беженцы не имеют официального статуса и считаются нелегальными иммигрантами. Большинство государств в процедуре определения статуса беженца, помощи беженцам и нахождении решений по-прежнему предпочитают опираться в первую очередь на УВКБ ООН.

УВКБ ООН не принижает важность задачи по решению проблем беженцев и вопросов, связанных с миграцией, которые остаются такими же сложными, как и во все времена. Это мировая проблема, которая в равной мере касается морских, наземных и воздушных границ, хотя наиболее драматическое впечатление производят тонущие суда и гибнущие в море люди. УВКБ ООН видит необходимость возвращения Исполнительного комитета к вопросу спасения людей в море, хотя бы для того, чтобы признать, что море больше не должно быть ничейной территорией, как не является таковой ни одно место, где люди оказываются в беде и нуждаются в помощи. Достаточно обратиться к ежемесячной статистике гибели в море лиц, ищущих убежища, при попытках достичь безопасности. 28 сентября, по меньшей мере, 52 сомалийца погибли, когда корабль, перевозивший их через Аденский залив, вышел из строя и вооруженная ножами команда покинула его под предлогом того, что они отправляются в порт Пунтланд в Боссасо за помощью. Они так и не вернулись, и пассажиры 18 дней дрейфовали без воды и пищи. Между тем, несколькими днями ранее французский патрульный фрегат уведомил итальянские власти об обнаружении в Средиземном море 6 трупов, в то время как власти Мальты сообщили о неизвестном катере, на котором находилось 35 человек.

Необходим процесс адекватного и действенного реагирования, который не ставил бы под угрозу выполняемые обязанности. Жизненно важно обеспечить, чтобы лица, ищущие убежища, имели доступ на территории государств, где они могут искать защиты. Такие гарантии существуют на наземных и воздушных границах, но на морских границах они зачастую отсутствуют, а в условиях все более распространенного «виртуального», или «оффшорного» пограничного контроля почти не встречаются. При принятии решения о том, где следует провести высадку и какая страна должна стать первой страной убежища, отправной точкой становятся иностранные зоны поиска и спасения. Такой подход вступает в противоречие с более традиционными критериями государства и обязанностями прибрежных государств, и некоторые провозглашают его как новую форму экстратерриториализации миграционного контроля или как «выбор юрисдикций», направленный на смеще-

ние местоположения международных обязательств по защите. В данном случае существенный вклад могут внести рекомендации Исполнительного комитета.

К другим вопросам, по-прежнему нуждающимся в прояснении, относится весьма сложная проблема вторичных перемещений. Формально беженцы не обязаны искать защиты в какой-то определенной заранее стране или области, и они не нарушат закона, если обратятся за защитой в страну, которая заранее не дала разрешения на их присутствие. Но при этом перемещения беженцев и лиц, ищущих убежища, из страны, где им с готовностью предоставляется защита, не должны поощряться. Следует снизить активность контрабандистов и торговцев людьми, а также сократить влияние факторов, которые нарушают баланс разделения ответственности и обязанностей, связанных с убежищем. Управление признает, что все это является хорошим обоснованием для собственных программ УВКБ ООН по предотвращению так называемого «выбора убежища», из чего следует, что они должны быть структурированы таким образом, чтобы создавать надлежащие факторы, направленные против продолжения перемещения, мотивированного исключительно соображениями собственного удобства. Учитывая это, Управление пересматривает собственные процедуры в отношении вторичных перемещений, которые не могут быть обоснованы соображениями защиты. Это может привести к переменам в нашем подходе к определению статуса беженца в отношении времени и места переселения, временных рамок и уровней имеющейся защиты и нашего подхода к реадмиссии. В особенности УВКБ ООН занимается пересмотром последовательности наших действий между регионами и внутри регионов: от регистрации до выработки решений. Однако любые изменения в процессах и процедурах будут производиться с учетом возможного наличия случаев, и, скорее всего, многочисленных, когда вторичные перемещения будут обоснованы убедительными соображениями защиты, которые следует анализировать всегда, где бы ни оказывались лица, ходатайствующие о статусе беженцев. Для этого необходимо четкое понимание существования убедительных соображений защиты, обосновывающих продолжение перемещения и обоснования отказа от поиска защиты в первой стране убежища.

Мы по-прежнему призываем государства так же самокритично, как, надеемся, и мы сами, подходить к оценке эффективности защиты. В течение последних нескольких месяцев УВКБ ООН занималось анализом отчетов государств о реализации ими Программы по вопросу о защите. На протяжении уже более пяти лет УВКБ ООН ежегодно докладывало о своих усилиях по осуществлению обязанностей, которые были возложены на него этой Программой. Но получить обзор мероприятий от других сторон не просто. Пока что в ответ на недавно предпринятые Управлением меры по систематизации процесса отчетности сотрудничать с Управлением на-

чали 42 государства. К ним относились страны как подписавшие Конвенцию 1951 г. о статусе беженцев, так и неприсоединившиеся к ней, в частности Бангладеш, поскольку идеи, содержащиеся в Программе по вопросу о защите, одинаково актуальны и для стран, которые пока остаются за пределами сферы деятельности Конвенции. Эти меры получили высокую оценку. Для общей информации был издан краткий обзор ответов стран. Из них следует, что такая инициатива воспринимается значительным количеством государств как полезная для оценки и анализа собственного положения. В нескольких странах процесс смог материализоваться в консультации на уровне страны в отношении целей защиты, что являлось одной из наших главных задач при разработке матрицы отчета. В Йемене, например, был организован «круглый стол» с участием соответствующих государственных органов, УВКБ ООН и других экспертов, что позволило впервые провести всесторонний анализ трудностей в области защиты. Другие государства, такие как Бурунди и Судан, также организовали дискуссии на основании матричного отчета по Программе по вопросу о защите.

Мы надеемся, что государства с таким же энтузиазмом подойдут к анализу применения ими Конвенции о статусе беженцев. В рамках Исполнительного комитета было бы интересно немного углубиться в анализ причин в определенной степени негативного отношения к рассматриваемым проблемам. Мы рекомендуем тщательно ознакомиться с отчетом о полезности заключений Исполнительного комитета УВКБ ООН по вопросу о международной защите, подготовленных в начале этого года независимыми консультантами. Вызывает сожаление то, что данный отчет не сможет быть формально рассмотрен Исполнительным комитетом, поскольку он был подготовлен в качестве реакции на прямой запрос данного Комитета. В отчете подтверждается ценность заключений как основы многих систем в отношении политики, юриспруденции и практики защиты, а также, помимо прочего, настоятельная поддержка их более активного распространения и использования государствами. Поэтому удивило то, что консультации по этому отчету лишь спровоцировали интерес к тому, как с данными выводами работает УВКБ ООН. Защита беженцев в первую очередь является обязанностью государств. Аналогичным образом, обязанностью государств является и реализация заключений, за исключением тех из них (весьма немногочисленных), которые имеют важность лишь для УВКБ ООН. Вероятно, Исполнительный комитет мог бы посвятить еще немного времени размышлениям о том, как сделать реализацию заключений общей задачей государств и УВКБ ООН.

Программа по вопросу о защите стала одной из частей обеспечения второй цели, о которой я говорила в начале своих комментариев: **функционирующая и хорошо финансируемая структура защиты**, к освещению которой я перехожу сейчас.

УВКБ ООН признает, что при выполнении своих обязательств по Конвенции государствам приходится находить компромисс между различными интересами. Сюда, очевидно, входит безопасность граждан, целостность границ, охрана окружающей среды и процветание страны в целом. Однако надлежащее осуществление международного режима защиты всеми государствами идет лишь на благо этим интересам, а страдают они в тех случаях, когда отказ от его осуществления становится хронической проблемой.

Для 150 государств-приверженцев универсальный характер Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. является реальностью. Неспособность некоторых государств — участников Конвенции соответствовать ее стандартам наносит ущерб интересам государств, которые добросовестно реализуют их на практике. Это может помешать справедливому разделению ответственности, нарушить функционирование системы на международном уровне и привести к вторичным перемещениям. Отказ от реализации положений Конвенции также подрывает непосредственный потенциал УВКБ ООН по оказанию помощи и деятельности в качестве партнера государств в отношении защиты.

Способы обеспечения укрепления реализации положений Конвенции, в том числе при помощи усовершенствованных механизмов контроля, подробно обсуждались в ходе Глобальных консультаций по вопросам международной защиты. Было достигнуто согласие о том, что это будет лишь началом процесса и весьма желательно провести дальнейшее изучение ситуации. Вероятно, пришло время возвратиться к набору предложений, собранных комиссией экспертов Консультаций. Быть может, это можно даже сделать предметом будущего Диалога Верховного комиссара по вызову в области защиты.

УВКБ ООН не является главной стороной, предоставляющей защиту, в том, что касается помощи в надлежащей работе системы. Мы не можем полноценно заменить государственные системы защиты. Нас беспокоит тот факт, что нас по-прежнему просят выполнять эту работу, как это отражено в статистике по определению статуса по мандату УВКБ ООН. В последние годы доля УВКБ ООН в рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища в мире росла: от 7 % в 2003 г. (61 800 ходатайств) до пикового значения в 15 % в 2006 г. (91 500 ходатайств). Хотя сейчас эти показатели отчасти уравнились, показатели за 2007 г. по-прежнему свидетельствуют о том, что определение статуса по мандату УВКБ ООН составляет 12 % от общего объема.

Если УВКБ ООН и не является главной стороной, предоставляющей помощь, оно, несомненно, является главным органом системы по надзору. Авторитет Верховного комиссара и рекомендаций его Управления вытекает не только из самих правовых инст-

рументов (статья 35 Устава), но из нашего опыта работы в разных странах, где лучше всего ощущаются переживания самих беженцев. Роль УВКБ ООН по наблюдению уникальна в том, что она выражается в официальном уставе, закреплена в носящей обязательный характер международной конвенции и ей содействует сам характер работы Управления. УВКБ ООН занимается контролем за осуществлением операций, а также является непосредственным их исполнителем. Это два различных, но все же взаимно поддерживающих друг друга аспекта нашего мандата, которые имеют важные последствия для наших полномочий и опыта, которые мы применяем в нашей работе. Руководящие принципы УВКБ ООН носят практический, а не теоретический характер, и они заложены в законы. Мы считаем, что этот вопрос заслуживает очень серьезных размышлений в случаях возникновения намерений отказаться от этих принципов в каких бы то ни было целях.

Извечной трудностью является финансирование защиты или, скорее, убеждение доноров в том, что защите следует уделять приоритет как инвестициям, не только важным самим по себе, но и приносящим ощутимые дивиденды. По своим результатам защита может быть ощутимой и неощутимой — измеряемой в количественном и качественном выражении, т. е. тем, что нельзя увидеть, и тем, что можно классифицировать и подсчитать. Это — одна часть проблемы. Кроме того, возникают ситуации, когда отлично продуманные программы защиты могут сталкиваться с серьезными финансовыми сложностями. Питание, крыша над головой и элементарная медико-санитарная помощь удовлетворяют требованиям о подотчетности, поскольку эти показатели можно измерить, и все это, несомненно, приносит дивиденды с точки зрения защиты. Но то же можно сказать и о международном присутствии и мониторинге в опасных районах, посещении мест содержания под стражей, осуществлении программ в правовой области и инициатив по обучению и улучшению восприятия проблемы. Разница заключается в том, что первый комплекс мер лучше удовлетворяет требованиям по аудиту. Второй комплекс носит скорее качественный характер, предусматриваемые им меры осуществляются не мгновенно и скорее относятся к долгосрочным инвестициям. Но осуществление защиты также можно измерить. Об этом свидетельствует издание «*Measuring Protection by Numbers*». Мы ожидаем, что наша отчетность по вопросам защиты будет улучшаться в геометрической прогрессии по мере того, как в последующие годы мы будем разворачивать наши инструменты по планированию и управлению.

Однако столь необходимое финансирование все же поступает со стороны ряда надежных доноров в области защиты. В настоящее время УВКБ ООН, благодаря щедрому финансированию Европейской комиссии, реализует двухлетний проект в рамках Плана действий из 10 пунктов. Мероприятия по укреплению потенци-

ала защиты в принимающих государствах в рамках проекта по укреплению потенциала в области защиты привлекли около 13 млн дол. США со стороны 9 доноров и в форме взносов частного сектора. Хотелось бы также упомянуть о недавно выделенном гранте правительства США в размере 500 000 дол. на повышение квалификации сотрудников УВКБ ООН и его организаций-партнеров, занятых определением наилучших интересов детей, подающих ходатайства о предоставлении убежища. Этот грант тесно связан с реализацией инструкций по определению наилучших интересов детей УВКБ ООН от мая 2008 г. 54 страновых представительств УВКБ ООН сообщили, что в 2007 г. данное направление постоянно входило в их операции и, по меньшей мере, в 12 операциях функционировали межведомственные комиссии по определению наилучших интересов детей.

Попросту говоря, деятельность УВКБ ООН в области защиты должна отражать ценность в денежном выражении. Было бы неверным утверждение о том, что возможности для улучшения ситуации здесь отсутствуют. Мы рассчитываем, про процесс реформ в будущем принесет ощутимые дивиденды для защиты. В частности, реформы должны помочь обеспечить максимально оптимальное соотношение сотрудников по защите и решаемых проблем, потребностей и потребителей защиты. Мировая сеть подотчетности должна дать нам возможность прояснить обязанности в отношении защиты по всем функциям, которые выполняются Управлением. Консолидация функций, связанных с обучением, направлена, помимо прочего, на включение аспекта защиты во все виды обучения руководящего состава и должна внести существенный вклад в укоренение культуры защиты в организации. Мы надеемся, что при объединении в единое целое проекта по укреплению потенциала в области защиты, «Focus» и Глобальной оценки потребностей, разработка основанных на защите программ станет более последовательной и реальной.

В рамках выполнения наиболее неотложных задач моя структура тесно сотрудничала с Отделом служб по международной защите и неправительственными организациями, стимулируя некоторые необходимые улучшения. В настоящее время при планировании программ УВКБ ООН учитываются вопросы возраста, пола и разнообразия, что, как мы полагаем, принесло весьма ощутимые результаты. Оценки УПВСМ (учета половозрастной специфики и многообразия) способствуют размещению информации о беженцах в центре процесса принятия решений в отношении их защиты и благополучия и обеспечивают твердую и закрепленную соглашениями основу определения проблем и планирования способов их решения. Такие оценки являются весьма полезными с информационной точки зрения, как это демонстрирует, к примеру, недавно подготовленный доклад по УПВСМ по шести европейским стра-

нам под названием «Быть беженцем». Он посвящен реалиям жизни сообществ беженцев, что отражается в красноречивых подзаголовках: «Ксенофобия делает жизнь беженцев ужасной», «Система не подходит для детей», «Условия содержания под стражей строже, чем для преступников», «Жизнь в центрах для беженцев: между скукой и конфликтом», «Подвешенное состояние субсидиарной защиты». Для многих это — реальность, равно как и приведенные в докладе примеры новых законов, позволивших изменить ситуацию, или инициатив по удовлетворению особых потребностей детей и женщин в процессе предоставления убежища.

К другим сферам, намеченным нами для улучшения эффективности защиты, относится и продвижение интересов лиц без гражданства в рамках нашей компетенции. Хотя эта работа и не так заметна, как работа в критических ситуациях с беженцами, она все же весьма значима для тех, кому мы помогаем. Одним из примеров этого является наша длительная работа в Шри-Ланке по оказанию помощи лицам без гражданства индийского происхождения в доступе к гражданским правам, которые сейчас открыты для них в рамках местного законодательства. Основным препятствием, с которым мы сталкиваемся в большинстве стран, является нехватка достаточно подробных знаний о степени распространения и, особенно, о тяжести ситуации на местном уровне. Определение границ безгражданства на протяжении долгого времени поддерживалось данным Комитетом, и УВКБ ООН планирует инициативу по обеспечению более полного и общего понимания проблемы на национальном и региональном уровне. Вскоре мы сможем опираться в планировании и содействии программам на наше новое программное обеспечение «Focus» как в наших представительствах, так и для наших партнеров и сторон, выполняющих аналогичную работу. Заключение № 106 призывает УВКБ ООН расширить свои партнерские отношения, и на протяжении последних месяцев мы прилагали к этому значительные усилия, особенно в отношении УВКПЧ, ЮНИСЕФ и Фонда ООН в области народонаселения, а также региональных структур, таких как Организация американских государств, с которой в настоящее время мы заключили меморандум о взаимопонимании, и Африканский союз. Я еще раз повторяю наш призыв к новым государствам присоединиться к конвенциям о безгражданстве 1954 и 1961 гг., а также поздравляю Австрию и Финляндию — страны, которые совсем недавно присоединились к одной из этих конвенций.

Партнерские отношения, особенно с НПО, являются ключевой концепцией в том, что касается защиты. Эта концепция составляет основу сотрудничества и координации в рамках ООН в отношении внутренне перемещенных лиц в форме так называемого кластерного подхода. УВКБ ООН обязалось быть ответственным и надежным участником всех комплексных соглашений, в первую оче-

редь на уровне государства, но также и в мировом масштабе. Как отмечал Верховный комиссар, это обязательство по-прежнему остается в силе. Преимущество, и не в последней степени с точки зрения защиты, заключается в том, что такие соглашения являются инструментом обеспечения единого подхода, который может снабдить партнеров самым разнообразным опытом и сравнительными преимуществами в рамках общих усилий. Это будет реализовано в случаях резкого повышения оперативного потенциала и эффективности, а не подавления их обилием заседаний, чрезмерным акцентом на вопросах финансирования и дополнительными уровнями бюрократии. Сутью комплексного подхода являются лидерство, надежность, подотчетность, готовность, координация и достижение результатов.

Верховенство закона — это цель, которой глубоко привержено УВКБ ООН и вокруг которой оно планирует самые различные инициативы, в значительной степени зависящие от поддержки партнеров. Уже многие десятилетия мы содействуем проведению юридических консультаций и оказанию помощи лицам, нуждающимся в ней: от лиц, ищущих убежища, в их контактах с правовыми системами стран, до беженцев, возвращающихся на родину, помогая им воспользоваться по возвращении своими законными правами. Вопросы оформления документов, удостоверяющих личность, возврата жилья или компенсации, гражданства или юридического представительства в ходе судебных разбирательств всегда были важными аспектами этой работы. В зонах конфликтов или зонах, пострадавших от конфликтов, мы содействуем осуществлению более целостного межорганизационного подхода, недавно обсуждавшегося с нашими партнерами как в рамках ООН в целом, так и непосредственно с Отделом миротворческих операций. Мы видим огромный потенциал объединенных координационных центров правовой помощи, которые являются одной из основ нашего планируемого сотрудничества. Совсем недавно УВКБ ООН подписало с партнерскими организациями ООН пакет соглашений по новой Конвенции ООН по правам инвалидов. Мы также активно развиваем партнерские отношения с Комитетом по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, планируя проведение совместного семинара по изучению особой актуальности этой Конвенции по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, на которых распространяется мандат УВКБ ООН. Мы надеемся, что результатом этого станет выработка общей рекомендации этого комитета по данному вопросу.

Сейчас я хотела бы перейти к третьей области наших вмешательств по защите: **решения в контексте разделения ответственности.**

В последние годы был предпринят целый ряд осторожных и в конечном счете, оставленных без рассмотрения попыток, в том числе и со стороны Исполнительного комитета УВКБ ООН, по форму-

лированию общих эталонов по разделению ответственности, способствующих справедливому и последовательному реагированию на ситуации с беженцами во всем мире. Причины таких попыток очевидны. Ответственность и обязанности разделяются неравномерно, и большинство беженцев находятся в странах, которые не располагают достаточными ресурсами для удовлетворения их потребностей. В Конвенции 1951 г. о статусе беженцев заложен принцип международной солидарности, или тезис о том, что государства должны вместе решать проблемы беженцев, разделяя свои обязанности с тем, чтобы сбалансировать ответственность. Однако система защиты вынуждена функционировать в условиях ненадежного финансирования и обещаний сотрудничества. Страны в регионах происхождения беженцев протестуют, утверждая, что от них нельзя требовать принимать огромные массы людей, по отношению к которым они будут нести соответствующие обязательства на основании лишь предоставляемых по усмотрению доноров грантов, изменяющихся в зависимости от политических, бюджетных и иных соображений.

Это становится очевидным при рассмотрении затянувшихся ситуаций, связанных с присутствием беженцев. В настоящее время более 5 млн человек во всем мире пребывают в долгосрочном изгнании, причем некоторые из них находятся в таком положении десятилетиями. В информационной записке по данной проблеме, представленной на этой сессии Исполнительного комитета, подробно разъясняются причины серьезности подобных ситуаций. После обсуждения данного вопроса на заседании Постоянного комитета в июне визиты в места затянувшихся ситуаций продолжались, в частности состоялось посещение Верховным комиссаром Пакистана и Ирана. В настоящее время Бюро более плотно работает над мероприятиями, направленными на реализацию целей инициативы Верховного комиссара по разрешению затянувшихся ситуаций, связанных с присутствием беженцев, которые станут частью следующего Диалога по вызовам в области защиты в декабре.

Инициатива по разрешению затянувшихся ситуаций, связанных с присутствием беженцев, должна развиваться в контексте разделения ответственности и обязанностей. Из года в год принимать значительное число беженцев — обременительная обязанность, которая во многих аспектах влияет на местные сообщества. Международная поддержка, особенно с упором на оказание помощи людям и техническое содействие, может быть лишь частичным решением проблемы. Инициатива направлена на более творческие подходы к разделению обязанностей, стабилизацию защиты и изменение ориентации в направлении устойчивого обеспечения заработка и более ощутимых благ для населения принимающей страны. Она также призвана обеспечить решение проблемы для большего числа людей. Очевидно, здесь необходим целый комплекс мер, где

основной акцент будет делаться на возвращение, но переселение и стабильное пребывание в принимающей стране также должны быть частью реагирования. Необходимо достаточно много усилий для того, чтобы обеспечить ощутимые блага для населения принимающих стран. Здесь хорошим примером может служить инициатива, в настоящее время прорабатываемая в Пакистане. Она предусматривает создание «деревни ковров», где афганские ткачи могут заниматься своим делом, одновременно обучая своему искусству местное население.

Хотелось бы отдельно отметить важный проект, в котором я принимаю непосредственное участие, — инициативу по лидерству женщин в обеспечении средств к существованию. Данный проект преследует две цели: улучшение краткосрочной поддержки и обеспечение долгосрочной перспективы, а также генерирует проекты по обеспечению экономической независимости и наделянию женщин и девочек-беженек полномочиями. Кроме того, он способствует созданию деловых взаимоотношений между женщинами, имеющими определенное влияние в обществе, и беженками. Будучи достаточно новой, инициатива, благодаря поддержке крупных доноров, уже дала ощутимые результаты по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Продолжая тему творческого подхода к разделению ответственности, следует отметить, что инициативы по обеспечению людей средствами к существованию могут принимать разные, но при этом одинаково важные формы. Существует тесная связь между состоянием рабочих животных и здоровьем их владельцев-беженцев. Для многих беженцев эти животные — единственный источник средств к существованию, источник молока или мяса, а также средство передвижения и труда. От наличия осла, например, зависит, будет ли ребенок иметь возможность посещать школу. Часто такая зависимость носит абсолютный характер, и неспособность учитывать и защищать такое положение повлечет за собой лишение семей средств к существованию. К сожалению, эти аспекты достаточно редко отражаются в разработке инициатив по источникам доходов и в приоритетах доноров.

Ощутимым проявлением разделения ответственности является переселение. Я с радостью сообщаю вам о том, что прогресс в этой области продолжается: все больше государств выражают согласие внести свой вклад или заново присоединиться к программам переселения, квоты на переселение возрастают и вклады стран в переселение приобретают новые формы, как, например, транзитные соглашения по переселению между Румынией и Филиппинами. Особенно благоприятным явлением стала инициатива Чешской Республики, позволившая проводить срочную эвакуацию особых групп беженцев. Но, несмотря на это, сохраняется значительная потребность в переселении, и имеющиеся у УВКБ ООН возможности в

настоящее время не позволяют решить эту проблему. Оценивается, что в 2009 г. в переселении будут нуждаться 560 000 человек, и для удовлетворения их потребностей будут необходимы программы, рассчитанные на несколько лет.

Мы надеемся, что миссия по установлению фактов в Сирии и Иордании, организуемая Европейской комиссией при сотрудничестве с УВКБ ООН, в скором времени приведет к тому, что Европейский союз примет участие в переселении иракских беженцев и палестинцев, которые уехали из Ирака, и впоследствии будет создана более широкая программа ЕС по переселению. Очевидно, что давление со стороны миграции в некоторых странах ощущается больше, чем в других. Добровольный механизм перемещения лиц, нуждающихся в защите, поможет снизить давление, которое оказывается на ряд стран в силу их географического положения. Однако такой механизм разделения ответственности в нашем представлении будет отличаться от переселения беженцев извне ЕС, которые не могут найти действенной защиты в странах пребывания.

Помочь разделению ответственности мог бы конкретный анализ эволюции реагирования на проблему убежища. Само по себе убежище не является решением проблемы. Скорее, это незаменимая защита на пути к ее решению. Убежище является ключевой мерой по обеспечению защиты и созданию гуманитарного пространства для поиска решений. В рамках структуры, созданной Конвенцией о статусе беженцев, убежище тесно сопутствует предоставлению статуса беженца. После 1951 г. многие государства сделали определение беженца главным критерием для предоставления убежища, а содержание предоставляемого убежища обуславливается обстоятельствами и потребностями беженцев.

Однако в последнее время становится все более очевидным, что убежище является лишь частью комплекса мер, подходящих для все более разнообразных ситуаций, для которых не пригодна одна жесткая модель решения. Юридические последствия переселения, вызванного причинами, отличными от классических, т. е. преследованием, нарушением прав человека и конфликтами, — пока еще не обдуманы. Обзор позволит дать ответ на вопрос о том, в каких случаях и каким образом предоставление убежища может быть адекватной реакцией на перемещения, вызванные изменением климата и крупными экономическими или миграционными катастрофами.

Подводя итог, я возвращаюсь к теме, затронутой в начале выступления. Чем чаще человек наблюдает ситуации беженцев, тем очевиднее становится необходимость сократить пространственные рассуждения о том, что такое защита беженцев и каково ее место. Недавно в рамках инициативы Верховного комиссара по затянувшимся ситуациям я находилась с визитом в Сербии и Хорватии. Главная трудность и задача для беженцев, остающихся в этих стра-

нах, — вернуться к стабильной жизни после более чем десяти лет обитания в убогих поселениях для беженцев и наспех сколоченных жилищах. Посреди повсеместной разрухи, оставленной войной, люди живут в частично восстановленных домах без воды и электричества, иногда рядом со знаками, предупреждающими о минах. В общественных центрах, где с трудом можно повернуться, я разговаривала с семьями, у которых нет денег даже на предметы гигиены для своих страдающих недержанием пожилых родителей, прикованных к постели. Многие люди, ожидающие и надеющиеся на справедливость, равные и приличные условия возвращения к нормальной жизни, могут обрести безопасность и человеческое достоинство только благодаря защите со стороны соответствующих государств и при содействии УВКБ ООН.

Выступление на восьмой Всемирной конференции Международной ассоциации судей по праву беженцев

Кейптаун, ЮАР, 28 января 2009 г.

На протяжении почти что десятилетия я следила за созданием и развитием Международной ассоциации судей по праву беженцев (МАСПБ). Полагаю для себя привилегией считаться коллегой, а иногда и близким другом многих выдающихся и вызывающих вдохновение членов этой организации. Для меня также важно, наверное, и то, что я была свидетелем рождения и роста Ассоциации, а теперь я наблюдаю, так сказать, ее взросление. В условиях крайне скудного финансирования, благородного духа волонтерства, а также инициативы и воображения ее президентов, в частности нынешнего Президента судьи Тони Норта, Ассоциация из объединения имеющих мало общего между собой судей с различными ожиданиями и целями стала международной организацией, чьи члены связаны едиными задачами и заметным и профессиональным вкладом в улучшение систем убежища и процесса принятия решений во многих регионах мира. Положительным фактом является рост числа отделений Ассоциации, и мы будем способствовать продолжению такого развития. Мне особенно приятно наблюдать, что УВКБ ООН теперь все чаще обращается к Ассоциации за практическими советами и помощью. Такое положение дел может лишь повысить авторитет наших инструкций, улучшить работу систем определения статуса, в том числе и нашей, и, наконец, способствовать уважению к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и ее надлежащей реализации. И, как это принято в духе таких проводящихся один раз в два года конференций, для того чтобы подвести к тематике, стоящей на повестке дня УВКБ ООН, я хотела бы воспользоваться возможностью и рассказать вам о некоторых проблемах, вызывающих обеспокоенность Управления, и задать вам несколько вопросов, ответы на которые вы, вероятно, сможете найти в дискуссиях в ходе этой встречи.

Два года назад в Мехико я имела честь выступить на седьмой Всемирной конференции Ассоциации. Перед приездом сюда я вспоминала, о чем я говорила тогда, и поняла, что сегодня я могла бы выступить с очень похожей речью о трудностях защиты беженцев и о мерах, необходимых для их преодоления. Я не уверена, как мне следует охарактеризовать этот недостаточный прогресс в отношении вопросов, которые беспокоили нас тогда — расширение пространства убежища, укрепление политической воли для решения задач в области защиты беженцев и укрепление организационно-кадрового потенциала для более отзывчивых и эффективных систем убежища. Возможно, мне хочется обвинять всех подряд: тех, кто создает проблему беженцев, продолжая вопиющее нарушение обязательств в области прав человека и безопасности населения своих стран; государства в целом за то, что они ограничиваются только своими национальными интересами и отгораживаются от международных обязательств; международное сообщество и, что только ухудшает дело, в том числе УВКБ ООН, за программы и стратегии, которые обращены скорее в прошлое, чем в будущее, и которые часто бывают просто недостаточными для удовлетворения существующих потребностей.

Потребности всегда будут обгонять стратегии реагирования на них при отсутствии новых подходов и новых партнерств, и именно этим вопросам, как ожидается, будет посвящена настоящая Конференция, главный акцент на которой будет сделан на планирование будущего курса международной защиты. Об этом сейчас я и буду говорить.

Подготовка почвы

Факт 1: масштаб и охват вынужденного перемещения по-прежнему остаются весьма значительными. В целом беспокойство УВКБ ООН вызывает положение около 32 млн человек, из которых более 11 млн являются беженцами по мандату УВКБ ООН. Управление также несет определенные обязательства перед почти 14 млн лиц, перемещенных внутри их собственных стран, а также перед около 12 млн лиц без гражданства во всем мире. Несмотря на свою значительность, эти цифры не отражают всего масштаба перемещения в мире. Например, в них не входят более 4 млн палестинских беженцев, которым оказывает помощь отдельное агентство ООН — БАПОР. Количество внутренне перемещенных лиц составляет примерно 26 млн человек.

Факт 2: обязательства в отношении беженцев не могут рассматриваться только как внутренняя проблема того или иного государства. Недавно я выступала на одной из европейских конференций по теме «Беженцы как граждане мира». Тогда я пошла по интригующему пути почти юридического и почти политического анализа, который происходил примерно следующим образом. Фак-

тически и по закону беженцы являются глобальной проблемой, которая должна решаться на глобальном уровне. Определяющей характеристикой беженцев является то, что они были вынуждены бежать из своей страны происхождения, временно утратив возможность пользоваться правами и обязанностями, которые влечет за собой гражданство. Бегство и перемещение за пределами страны фактически лишили их статуса граждан. В ответ на это международное право, международные учреждения и третьи страны должны принимать участие в их защите через структуру альтернативной защиты и помощи, чтобы обеспечить сохранение их основных прав до тех пор, пока эту обязанность вновь не возьмет на себя их государственная система. Международная защита — это временное замещение защиты со стороны гражданства той или иной страны, и это значит, что мировое гражданство является вполне актуальной концепцией. Однако для этого предстоит еще немало сделать.

Факт 3: значительное продвижение этой работы (за что следует выразить особую благодарность!). Многие государства соблюдают и выполняют свои обязанности. Миллионы беженцев смогли въехать в третьи страны, остаться там хотя бы на временных основаниях, а иногда и надолго или в конце концов найти другое подходящее решение. В 2008 г. вернуться домой смогли более 700 000 человек, в то время как почти 100 000 человек воспользовались возможностями переселения, предоставленными постоянно расширяющейся и все более разнообразной группой сторон, обеспечивающих эти возможности. В ряде стран вступили в действие новые законы, надлежащим образом регулирующие ключевые вопросы защиты, такие как предоставление статуса беженца в контексте сексуального и гендерного насилия. Право на гражданство получило сильное юридическое подкрепление, благодаря принятию совершенствующегося на протяжении долгого времени законодательства, требующего документировать рождение, смерть и браки, или ускоряющего процесс получения беженцами гражданства принимающей страны.

Но, как всегда, есть и обратная сторона медали.

Факт 4: по-прежнему вызывает беспокойство число беженцев, которые не могут пользоваться правами, формально гарантируемыми им международным законодательством в сфере защиты беженцев и его национальными эквивалентами. Изменения последних лет вызвали определенное напряжение для систем защиты. Предоставление убежища может быть весьма дорогостоящей задачей и не в денежном выражении. Перемещения населения являются для некоторых государств как гуманитарной, так и серьезной политической проблемой, а также проблемой безопасности. Перемещения беженцев могут за короткий период изменить экономическую и социальную систему страны. В существующих условиях, когда важное место в повестке дня многих стран занимает государ-

ственная безопасность, обеспокоенность проблемами международной преступности и терроризма заставляет государства с особой осторожностью относиться к нелегальному въезду в страну, и во многих регионах мира убежище рассматривается через призму безопасности. В результате этого границы стали территорией, мало поддающейся контролю извне: перехваты, недопущения на территорию страны и высылка происходят вне какого бы то ни было надлежащего контроля. Помещение под стражу, в том числе произвольное помещение под стражу детей, является весьма распространенным явлением, и не всегда существуют возможности изменить эту ситуацию (к примеру, возможность ареста только по решению суда или возможность судебного контроля). В этих условиях лица, ищущие убежища, с правовой точки зрения оказываются в неопределенном состоянии.

В 2006 г. в своем выступлении я говорила о существующих в то время проблемах в отношении обеспечения доступа к убежищу и качества убежища. В связи с этим я предположила, что существует потребность в более согласованном судебном контроле за действиями исполнительной власти, в более творческом подходе к использованию судебных вмешательств для прекращения постепенного снижения важности прав человека и обращения этого процесса вспять и в этом контексте для более гибкого подхода к толкованию определений и обязанностей, исходящих из Конвенции. Я выступала за в большей степени ориентированный на цель, нежели за строго конструктивистский подход к толкованию права в области беженцев, чтобы сохранить основной акцент на жертве и на главной функции защиты, заключающейся в облегчении страданий.

Можете ли вы сказать — и это мой первый вопрос к вам, — что в ваших судах вопросы статуса беженцев рассматриваются именно так? Может ли эта логика, эта мольба как-то изменить способ рассмотрения дел об убежище? Мы очень хотели бы узнать ваши соображения.

Акценты региональной защиты

Несколько слов о том, на чем акцентируются наши собственные действия на региональном уровне. В Африке программы УВКБ ООН традиционно ориентированы на крупномасштабные перемещения и деятельность на базе лагерей, а беженцы получают защиту и помощь на основании определения принадлежности к группе при отсутствии опровергающих фактов. В настоящее время также растет число лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, из городов, что требует внесения поправок не только в наши программы, но и в системы убежища в принимающих странах. Особое беспокойство вызывает отсутствие интеграции законов и структур в сфере убежища в основное направление государственной правовой системы, право в области беженцев функционирует изолиро-

ванно от структур иммиграционного, административного и конституционного права. Есть много примеров законов, реализация которых не никак не поддерживается. В рамках Диалога Верховного комиссара по вызовам в области защиты будут обсуждаться пересмотренные инструкции УВКБ ООН по решению проблем беженцев в городской среде.

В других регионах мира большей проблемой является не плохое состояние структуры, а ее отсутствие вообще. В регионе, ответственность за который несет Бюро по Ближнему Востоку и Северной Африке, со стороны большей части государств наблюдается ярко выраженное нежелание формально выполнять международное законодательство в области защиты беженцев, а Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г. были подписаны только семью странами. Беспокойство вызывает и тот факт, что государства, присоединившиеся к Конвенции, предприняли лишь ограниченные шаги по развитию своих систем убежища. К сожалению, давние и глубоко укоренившиеся традиции гостеприимства соседствуют здесь с нежеланием создавать более формальные правовые структуры. Это означает, по крайней мере, в некоторых странах, чрезмерную зависимость от УВКБ ООН как от стороны, предоставляющей защиту.

Аналогичные проблемы существуют и в некоторых регионах Азии, где власти некоторых стран по-прежнему не желают проводить необходимые различия между прибытием беженцев и других категорий лиц, нелегально попадающих в страну. Там остаются опасения того, что создание официальных процедур убежища может сформировать убеждения о необходимости чрезмерных вложений и в любом случае спровоцирует проблемы с соседними странами. В этом отношении имеет место заметное общее ухудшение условий защиты в Центральной Азии. Хотя механизмы и процедуры определения статуса беженца существуют во всех странах кроме Узбекистана, политические нюансы являются барьером для доступа к ним беженцев из соседних стран. В других регионах Азии, в том числе во многих странах Юго-Восточной Азии, беженцы не имеют официального статуса и считаются нелегальными иммигрантами. Большинство государств в процедуре определения статуса беженца, помощи беженцам и поиска решений по-прежнему предпочитают опираться в первую очередь на УВКБ ООН.

МАСПБ оказывает поддержку действиям УВКБ ООН по укреплению организационно-кадрового потенциала. Мой вопрос таков: каковы перспективы расширения этого сотрудничества? Вероятно, полезно было бы провести встречу с руководителем Ассоциации для обсуждения возможностей и приоритетов, в частности, в этой сфере.

Глобальные вызовы

Постоянная проблема заключается в необходимости разделения беженцев и мигрантов. Эта проблема в равной мере касается морских, наземных и воздушных границ, хотя наиболее драматическое впечатление производят тонущие суда и гибнущие в море люди. Гарантии обычно существуют на наземных и воздушных границах, но на морских границах они зачастую отсутствуют, а в условиях все более распространенного «виртуального», или «оффшорного» пограничного контроля, где действуют визовые требования, перехват лиц, пересекающих границу, санкции к перевозчикам и миграционные пункты, вынесенные за территорию страны, они почти не встречаются. При принятии решения о том, где следует провести высадку и какая страна должна стать первой страной убежища, отправной точкой становятся иностранные зоны поиска и спасения. Такой подход вступает в противоречие с более традиционными критериями государства флага и обязанностями прибрежных государств, и некоторые провозглашают его как новую форму экстратерриториализации миграционного контроля или как «выбор юрисдикций», направленный на смещение местоположения международных обязательств по защите. Очень часто цель вынесения контроля за территорию страны заключается в том, чтобы механизмы регулирования находились за пределами действия стандартного судебного контроля.

Такая необходимость проиллюстрирована существующей ситуацией в прибрежных водах Таиланда, где в последнее время наблюдаются особенно агрессивные примеры стратегии перехвата и «разворота назад». Группы прибывающих по морю из Мьянмы в Таиланде сталкиваются с очень жесткой реакцией — власти отказывают им во въезде и буксируют катера обратно в море, зачастую оставляя людей без пищи и воды. Это становится причиной гибели сотен людей. Другие перехваченные лица в настоящее время содержатся под стражей на отдаленных островах у побережья Таиланда.

Приходилось ли вам решать вопросы об ответственности за экстратерриториальную защиту и какую позицию вы занимали? Что может быть сделано в отношении ограничений доступа юрисдикции правовых систем стран, чтобы по мере выведения механизмов контроля за территориальные границы стран принципы и гарантии убежища перемещались вместе с ними?

Во многих регионах мира по-прежнему распространена ксенофобия. Растет волна расизма и неприязни к иностранцам, в том числе и в странах, имеющих отличную репутацию длительной поддержки убежища и беженцев. У нетерпимости много разных проявлений. Очевидно, что она связана не только с прибытием беженцев, но и является частью процесса убежища и имеет как малозаметные, так и достаточно очевидные проявления. Она влияет на

меры пограничного контроля, принимаемые решения по статусу беженцев, программы по переселению и интеграции и устойчивости политики в области беженцев и убежища во многих странах. Одним из примеров этого являются ничем не спровоцированные нападения на иностранцев, зачастую со смертельным исходом, от ЮАР до Украины. Скрытая нетерпимость принимает форму законов, которые ставят некоторые виды иммигрантов, в том числе нелегально въехавших в страну лиц, ищущих убежища, в один ряд с преступниками, лишая их права на надлежащую фундаментальную защиту со стороны закона, в том числе права на завершение процесса рассмотрения ходатайства об убежище и использование всех местных средств правовой защиты перед депортацией. В некоторых странах существуют возможности обжалования решений, но процедура обжалования больше не приостанавливает исполнение решения о депортации.

Дозволяется ли в вашей правовой системе депортация до того, как будут исчерпаны все местные средства правовой защиты, например имеет ли подача обжалования приостанавливающее действие и, если нет, то какую роль играет судебная власть в компенсировании отсутствия надлежащего процесса?

В ряде стран нетерпимость соседствует с повсеместным изменением оценки лиц, ищущих убежища, и беженцев. Глобализация миграции, преступности и терроризма привела к заметному распространению новых терминов, которые в едва уловимой форме ставят под сомнение привычные толкования того, кто и почему является беженцами. Эти термины были тщательно проанализированы в статье (*Zetter, R. More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization*) в известном научном журнале «*Journal of Refugee Studies*», которая заставляет нас задуматься, почему власти так часто используют термины, такие как «нелегальное лицо, ищущее убежища», «фиктивное лицо, ищущее убежища», «лицо, ищущее убежища по экономическим причинам», «лицо, которому было отказано в убежище», не говоря уже о лицах, которые дольше положенного времени находятся в стране, и об укоролившемся повсюду термине «нелегальный мигрант». Названия могут различаться в зависимости от приоритетов и настроений, существующих в странах, но все они создают один образ: маргинализированный, бесчестный и, следовательно, нежелательный человек. Концепция беженца разбирается по «кирпичикам» и вновь изобретается, чтобы маргинализировать и дискредитировать процесс поиска убежища и, тем самым, обосновать и оправдать стратегии государств по регулированию миграции. Однако, по иронии судьбы, это лишь усложняет проблему вместо того, чтобы помочь государствам в контроле над своими границами. Как утверждает автор статьи, «звание» беженца стало ценной добычей, которую заслуживают немногие, а многие пытаются получить незакон-

но, и это звание стало дорогим товаром, который можно купить. Это лишь способствует криминализации процесса, а не его прояснению. Такое обилие ярлыков было названо «неуклюжим ответом политиков на неудобную проблему» в странах, принимающих беженцев, что ведет к извращению понятия «беженец».

Это заставляет меня спросить, насколько вы согласны с тем, что суды несут определенную ответственность, и как можно обеспечить точность этих ярлыков, даже если для этого потребуются внесудебные комментарии в целях сохранения и защиты сути понятия «беженец».

Невыполнение этих условий косвенно является основой жесткой политики в отношении помещения под стражу. Содержание под стражей по-прежнему остается проблемой в ряде стран: от Египта до стран Европы и США. Беспокойство вызывает как сама практика помещения под стражу при отсутствии серьезных на то оснований, так и условия содержания под стражей, которые зачастую бывают очень плохими. Достаточно распространены штрафные санкции при содержании под стражей, в том числе применение наручников, кандалов и проведение собеседований за непрозрачным стеклом. Возможности условно-досрочного освобождения ограничены, а в некоторых случаях невозможность выполнения условий для освобождения обрекает людей на произвольное содержание в тюрьме после истечения сроков содержания и при отсутствии возможности обжалования в законном порядке. Я не знаю, присутствуют ли здесь судьи из Египта, но меня особо беспокоит тот факт, что в этой стране лица, ищущие убежища, приезжающие из страны, несомненно, являющейся источником беженцев, приговариваются за нелегальный въезд в страну к 12-месячному тюремному заключению и к штрафу в 1000 дол., который они, естественно, заплатить не могут, а потому проводят в тюрьме еще многие месяцы. Затем большинство из них депортируется без доступа к какому-либо рассмотрению их ходатайств. На острове Лампедуза в Италии в настоящее время находится почти 2000 человек, прибывших по морю, многие из которых прибыли из Сомали и Эритреи. Они теснятся в приемном центре, рассчитанном на 850 человек; из них сотни вынуждены спать на улице под пластиковым навесом. И эти люди не могут получить доступ к процессу рассмотрения их ходатайств об убежище на материке. Вместо этого им предоставляется вариант ускоренной процедуры, где у них нет возможности получить юридическую помощь, а возможность подачи апелляции судье весьма ограничена.

В ряде стран по-прежнему распространено помещение под стражу детей в качестве меры сдерживания и стратегии реагирования на нелегальный въезд. Для содержания используется много мест: зоны ожидания в аэропортах, изоляторы для иммигрантов, камеры в полицейских участках или тюрьмы. В некоторых случаях дети даже

не имеют возможности подать ходатайство о предоставлении убежища, поскольку их помещают под стражу сразу же после прибытия. В других случаях дети сталкиваются с длительными задержками при вынесении решений по их ходатайствам, что ведет к продолжительному пребыванию под стражей. Иногда статус в конце концов признается, но помещение под стражу все равно остается основным правилом. В качестве примера можно привести центр содержания «Нонг хай» в Таиланде, где размещаются 158 беженцев народности хмонг из Лаоса, в том числе около 90 детей. Они проживают в ужасной тесноте в двух темных промозглых комнатах. Страны переселения выразили готовность предоставить им новый дом, но беженцы уже много месяцев остаются под стражей, будучи «заложниками» периода в истории, который закончился задолго до того, как они появились на свет.

Это лишь три примера из множества форм режимов приема и содержания под стражей, с которыми сталкиваются лица, ищущие убежища, и беженцы. Особенно интересно было бы выслушать ваши мнения о соответствии жестких условий или произвольной природы содержания под стражей не только принятым на международном уровне стандартам содержания под стражей, но и статье 31 Конвенции о статусе беженцев, запрещающей взыскания за незаконный въезд в страну.

Процесс деконструкции ярлыка беженца также, скорее всего, внес значительный вклад в вечную проблему различных толкований определения данного понятия. Значительно различающиеся показатели признания статуса в разных странах, принимающих примерно одинаковое число беженцев, могут превратиться в подобие лотереи. Наши данные показывают, например, что лица из Ирака, Шри-Ланки или Сомали имеют весьма разные перспективы получения убежища в зависимости от того, в какой стране будет подано ходатайство. Иногда эти перспективы зависят даже не от страны, а от того, в каком городе внутри этой страны будет рассматриваться ходатайство. Здесь в качестве примера можно привести ситуацию одной из европейских стран, где ходатайства несовершеннолетних без сопровождения взрослых рассматриваются в трех главных городах. Статистика свидетельствует, что в одном городе было удовлетворено 73 % всех ходатайств несовершеннолетних без сопровождения взрослых, в другом — около 52 %, а в третьем — только 34 %. И это не зависит от страны происхождения заявителей. Например, для ходатайств иракских детей статистика была следующей: от 92 % в одном городе до 2% — в другом. Особое беспокойство вызывают толкования Конвенции 1951 г., направленные на предотвращение ее применения к целым группам лиц на основании их гражданской принадлежности, а сама природа Конвенции, не допускающая какой-либо дискриминации, во внимание не принимается.

Помимо последовательности в подходах применение определения вызывает достаточно много трудностей в толковании, которые, мы надеемся, судебная власть поможет нам решить прогрессивным способом. Одной из таких трудностей является проблема дипломатических гарантий. Вопрос заключается в том, когда гарантии безопасности, которые дают государства, достаточно надежны для того, чтобы обеспечить возвращение лиц, ищущих убежища, без нарушения запрета на высылку, содержащегося в статье 33 Конвенции. В отношении исключений из статуса беженца мы в настоящее время работаем над несколькими сложными делами в контексте существующей уже долгое время доктрины УВКБ ООН, требующей, чтобы в решении об исключении постановление об исключении было сбалансировано с его последствиями. Совсем недавно УВКБ ООН было предложено решить, должен ли человек, который явно виновен в совершении крупных финансовых махинаций, повлекших тяжелые последствия для многих людей, но который также принадлежит к меньшинству, подвергающемуся дискриминации, быть исключен за свои преступления из сферы действия Конвенции. Исключение, вероятнее всего, приведет к его возвращению в правовую систему, которая, как известно, прибегает к пыткам, что, вероятно, и произойдет, учитывая его политические взгляды.

Каковы практические перспективы нашего сотрудничества в целях обеспечения единого подхода к применению определения, и хотели бы вы принимать более активное участие в мерах по прояснению позиции международного права по таким вопросам, как дипломатические гарантии или исключение и пропорциональность?

Проблема «модернизации» системы

Касаясь этой весьма неопределенной темы, хотелось бы рассмотреть два особенно актуальных вопроса, которые можно сформулировать следующим образом:

1. Могут ли трудности, связанные с перемещением, быть сегодня эффективно преодолены с помощью существующих правовой и нормативной систем? 2. Теперь, когда мы отмечаем 60-ю годовщину Всеобщей декларации прав человека, что может быть сделано для того, чтобы гарантировать выполнение статьи 14 этого документа, которая гласит, что каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем, и каково место убежища, когда речь заходит о современных формах перемещения?

А. Достаточность системы Конвенции о статусе беженцев

Самым очевидным недостатком системы является то, что до сих пор она признается не всеми странами. На данный момент сторонами, подписавшими Конвенцию 1951 г. и/или Протокол

1967 г., являются 147 государств. И даже в тех странах, которые являются членами этой системы, могут наблюдаться существенные проблемы при реализации этих инструментов. Отчасти, как я уже говорила, это вопрос политической воли, но не только. Недостатки есть в самом тексте Конвенции.

Ограничивающим фактором может быть степень охвата определения. Многие утверждают, что определение в Конвенции 1951 г. о статусе беженцев в случае его гибкого применения охватывает большую часть ныне существующих ситуаций с перемещением. Многие конфликтам присущи вопиющие нарушения прав человека в рамках предела защиты. Наличие целого ряда «выталкивающих» факторов не может опровергнуть этот факт. То, что люди пользуются услугами контрабандистов или прибывают на границу страны совместно с мигрантами, которые не являются беженцами, не лишает их самих права считаться беженцами. Аналогичным образом их ходатайства не теряют своей обоснованности только потому, что по пути они проезжают через несколько стран, пользуясь благодаря глобализации открытыми возможностями сообщения между континентами. Однако акцент все же делается на гибкости толкования, и отсутствие целенаправленного преследования или того или иного конкретного конвенционного основания может стать препятствием для удовлетворения ходатайства.

В Африке и Латинской Америке концепция беженца была официально расширена и включает в себя жертв насилия (т. е. конфликтов и беспорядков), а также жертв преследования. Это было сделано для признания разнообразия причин, по которым люди спешатся бегством, а также ограничений, присущих определению, приведенному в Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Данное, так называемое расширенное, определение и является основой для работы УВКБ ООН. Однако правовые системы многих государств упрямо придерживаются традиционного определения. И хотя УВКБ ООН прилагает все усилия для обеспечения гибкости (и адвокаты могут зарабатывать огромные деньги на спорах вокруг этого), существующая ныне глобальная структура защиты беженцев по-прежнему очень сильно зависит от определения, которое позволяет государствам при желании ограничивать объем своих обязанностей в отношении беженцев. Это является слабым местом в системе защиты.

Повышение солидарности по отношению к беженцам наступит, скорее всего, при росте согласия между государствами. В настоящее время налицо несправедливое распределение ответственности, и большинство беженцев находятся в странах, которые не имеют достаточных ресурсов для удовлетворения их потребностей. Конвенция 1951 г. о статусе беженцев основана на принципах международной солидарности или концепции, в соответствии с которой государства должны решать проблемы беженцев совместно, разде-

ля ответственность. Несколько раз предпринимались осторожные попытки (которые в итоге так и не были приняты) сформулировать общие эталоны разделения ответственности, но в результате система вынуждена функционировать в условиях ненадежного финансирования и обещаний сотрудничества. Разделение ответственности является объединяющим принципом системы защиты беженцев, но отсутствие четких параметров разделения является еще одним важным ее упущением.

Существуют и другие слабые места. Конвенция не налагает на государства правовое обязательство допускать беженцев на постоянной основе. Принцип невысылки не допускает — или не должен допускать — возвращения в условия, когда человек снова может стать жертвой преследования. Но помимо разрешения въезда в страну есть и другие способы обеспечения невозвращения.

Здесь важно проводить различие между практикой и строгим определением закона. Конвенция формально не предписывает окончательного характера убежища. Это не статья закона, а развившаяся со временем практика. Государства всегда стремятся избежать признания факта, что определенные лица имеют право на получение убежища в той или иной стране. Ученые-специалисты по праву беженцев напоминают нам, что правовые нормы не требуют от государств принимать беженцев как иммигрантов на постоянной основе, лишь устанавливая право лиц, которым угрожает серьезная опасность, искать для себя безопасные условия до тех пор, пока угроза в стране происхождения не будет устранена. Поскольку отказ государства предоставить убежище, хотя бы на первое время, может подвергнуть лицо риску нарушения его основных прав человека, обязанность предоставить такое убежище основывается на общепринятых обязательствах. Хотя лица могут не иметь возможности потребовать осуществления их права на убежище, государства в соответствии с международным правом обязаны не препятствовать лицам в поиске убежища. Это и есть ключевой элемент Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Подобная обязанность также непосредственно вытекает из права искать и получать убежище, которое закреплено в статье 14 Всеобщей декларации прав человека. Несмотря на это, степень защиты должна соответствовать обстоятельствам. Здесь лицо, принимающее решения, может самостоятельно проводить различия. Объем предоставляемой защиты: предусматривает она постоянное или временное право на жительство, свободу перемещения и интеграцию или же пребывание в лагере, право на работу и самодостаточность или зависимость от государственной и международной помощи, определить сложнее. Такая разбежка в возможных решениях в отношении допуска лиц в страну является, наверное, ахиллесовой пятой международной системы.

В. Убежище и новые формы перемещения

При оценке достаточности системы защиты возникает еще одно не менее важное соображение — новые причины перемещения и то, насколько они вписываются в систему традиционных определений и стратегий реагирования.

За более чем 50 лет существования Конвенции о статусе беженцев характеристики вынужденных перемещений постоянно изменялись. Лица, подпадающие под действие Конвенции, определялись в соответствии с характеристиками перемещений в Европе в результате Второй мировой войны и последствий идеологического конфликта и «холодной войны». Такой подход существенно утратил свою актуальность, когда фокус на проблемах беженцев стал смещаться в сторону развивающихся стран, где крупные перемещения были вызваны падением колониальных режимов, возрождением национализма и национально-освободительными войнами. Одновременно с этим дополнительным фактором, вызывающим нестабильность, стал масштабный рост бедности во многих регионах мира. Достаточно вспомнить ситуацию в Албании в 1990-х гг., когда катастрофический обвал экономики, высокая безработица и нехватка продовольствия привели к повсеместным социальным недовольствам, бунтам и, наконец, к широкомасштабной миграции десятков тысяч человек по морю в Италию.

Сценарии перемещения возникают и развиваются и теперь. Существует высокая вероятность того, что на структуру перемещения будут все сильнее влиять такие факторы, как рост населения, уменьшение ресурсов и неравный доступ к ним, нанесение ущерба окружающей среде и изменение климата. Конфликты, жесточайшие лишения и изменение климата все чаще и чаще сопутствуют друг другу. В настоящее время называется 25 стран — главным образом, в Африке, — которые подпадают под категорию максимального риска гражданских конфликтов в течение ближайших двух десятилетий. Во всех этих странах наблюдается низкая обеспеченность пахотными землями на душу населения, в половине из них существуют проблемы с доступностью питьевой воды и все они входят в число беднейших стран в мире. В качестве яркого примера обычно приводится Дарфур. Межплеменной конфликт в Дарфуре существует уже много столетий. Это реакция на традиционную жизнь, которая становится все более невыносимой из-за таких факторов, как засуха, усиление борьбы за землю и воду, быстрое опустынивание и т. п.

В этот набор негативных факторов следует включить и международный финансовый кризис, и повсеместный экономический спад в странах, принимающих и «поставляющих» беженцев. Прогнозы о снижении показателей крайней бедности в этом году были разрушены сообщениями Всемирного банка о том, что число людей во всем мире, находящихся за чертой бедности, на самом деле увеличивается.

Очевидно, что эти факторы повлияют на различные группы и регионы тем или иным образом. Не все перемещенные в результате этих событий будут подпадать под мандат организации, такой как УВКБ ООН, или будут нуждаться в защите в виде убежища или заслуживать такой защиты. Но перед тем как принять решение о том, что люди не заслуживают защиты, необходимо будет рассмотреть серьезные вопросы. Достаточно рассмотреть ситуацию в Зимбабве, чтобы понять, насколько непреодолимым может быть такой комплекс «выталкивающих» факторов. В приемный центр «Мусина» на главном пограничном переходе между Зимбабве и ЮАР в день в среднем прибывают 400 человек. Каждый день в зоне контроля находятся более 2000 граждан Зимбабве. С момента открытия центра в июле 2008 г. удостоверения лиц, ищущих убежища, получили 32 404 гражданина Зимбабве, но из них только 50 человек были признаны беженцами. Крайне низкий уровень признания привел к тому, что за последние пять месяцев беженцами были признаны только 5 человек, а подавляющему большинству лиц, ищущих убежища, грозит срочная депортация сразу после получения писем с отказом. На этом пропускном пункте каждый день депортируют более 400 человек. Их отправляют обратно в условия масштабного искусственно созданного гуманитарного кризиса, который характеризуется хаотичной смесью преследований, насилия и преступности, серьезными проблемами в удовлетворении основных потребностей, например в пище и питьевой воде, нехваткой средств к существованию. Все это происходит в условиях гиперинфляции, агонизирующей экономики, разрушения социальных служб и даже вспышек эпидемии холеры.

Как бы вы оценили статус лиц, находящихся в таких условиях, как в Зимбабве? Имеют ли они право быть допущенными в страну? Защищены ли они от высылки? Следует ли по-разному подходить к лицам, которые перемещаются добровольно, и к тем, кто перемещается насильственно, в отношении допуска в страну и высылки? Следует ли проводить различие между вынуждением к бегству в результате накопившихся негативных факторов и вынуждением к бегству в результате политики властей? Если да, то по каким критериям будут проводиться такие различия и в чем различаются права этих людей? Может ли частью решения стать расширение структуры прав человека?

Если бы позволяло время, то можно было бы рассмотреть и другие вопросы. Например, в отношении исчезающих государств (вызванный климатическими факторами сценарий «тонущих островов») уже задаются вопросы о статусе лиц, которые теряют свое государство. Станут ли они, например, лицами без гражданства и получат ли право на перемещение и постоянное проживание где-либо еще?

Правовые последствия перемещения, вызванного иными факторами, нежели преследованием, нарушениями прав человека и войнами, нуждаются в серьезном анализе. Какими бы ни были страте-

гии реагирования на перемещение, вызванное изменением климата или другими видами катастроф, например финансовыми катастрофами, необходимо найти надлежащее место для института убежища. Само по себе убежище не является решением проблемы, но оно является незаменимой защитой на пути к такому решению. Это первая существенная помощь, которая может обеспечить защиту и создать необходимое гуманитарное пространство для поиска наилучшего решения. В рамках системы международного права, созданной на основании положений Конвенции, убежище тесно сопутствует предоставлению статуса беженца, и права, предоставляемые вместе с предоставлением убежища, достаточно тесно связаны с обстоятельствами и потребностями беженцев. Однако убежище входит в число стратегий, которые все чаще оказываются подходящими для ситуаций, не вполне подпадающими под парадигму беженцев. Различные формы субсидиарной или временной защиты используются для того, чтобы сократить заметный разрыв между защитой, предоставляемой беженцам в соответствии с Конвенцией, и защитой, которая требуется намного более крупным группам лиц, вынужденным спасаться по другим причинам, которые могут не подпадать под режим Конвенции 1951 г. Всего один пример: в Нидерландах около 25 % лиц, которые попадают в процедуру убежища, получают разрешение остаться в стране, но только 4 % получают это право в результате предоставления им статуса беженца.

В будущем крайне важно обеспечить не только усиление международного режима защиты в тех областях, где он по-прежнему слаб, но и его достаточную гибкость для того, чтобы справиться с новыми задачами, которые создает перемещение людей. В связи с этим почти 33 года назад Генеральной Ассамблее ООН было официально предложено рассмотреть возможность при возникновении подходящих условий повторной организации конференции по вопросам убежища. Учитывая силу, частоту и разнообразие современных кризисов, связанных с перемещением, вероятно, это время стремительно приближается.

Постскриптум

Я не могу завершить свое выступление, не высказав искреннюю признательность вашему нынешнему Президенту Тони Нортю. Как, вероятно, и полагается всем хорошим судьям, он отлично умеет слушать — в том числе и УВКБ ООН, и решительно действовать в тех случаях, когда, по его мнению, выраженное беспокойство или предложения заслуживали внимания. Его видение Ассоциации позволило существенно повысить ее профессиональный уровень и, с нашей точки зрения, несомненно, очень помогло сделать ее организацией, с которой мы имеем честь сотрудничать как с ценным партнером в сфере убежища. Я могу лишь сказать: Тони, пожалуйста, продолжайте свою деятельность в Ассоциации и совместно с нами. В противном случае, это будет потерей как для Ассоциации, так и для нас.

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово	3
Выступления Верховного комиссара ООН по делам беженцев Антонио Гутерриша.....	5
Защита беженцев, долговременные решения и международная миграция: выступление на открытии Диалога по вызовам в области защиты Женева (11 декабря 2007 г.)	5
Новые вызовы вынужденного перемещения: вступление к дебатам в Министерстве иностранных дел Нидерландов (8 апреля 2008 г.)	9
Выступление на конференции министров «Убежище в Европе» (Париж, 8–9 сентября 2008 г.)	12
Обращение к Исполнительному комитету УВКБ ООН на пятьдесят девятой сессии (Женева, 6 октября 2008 г.)	17
Выступления помощника Верховного комиссара ООН по делам беженцев по вопросам правовой защиты Эрики Феллер	32
Выступление на пятьдесят восьмой сессии Исполнительного комитета УВКБ ООН (Женева, 3 октября 2007 г.)	32
Деятельность отдела по защите беженцев в международном контексте: выступление на Национальном учебном семи- наре отдела по защите беженцев Совета по иммиграции и беженцам (Торонто, Канада, 28–30 января 2008 г.)	46
Выступление на сорок втором заседании Постоянного комитета (Женева, 24 июня 2008 г.)	58
Выступление на пятьдесят девятой сессии Исполнительного комитета УВКБ ООН (Женева, 8 октября 2008 г.)	63
Выступление на восьмой Всемирной конференции Между- народной ассоциации судей по праву беженцев (Кейптаун, ЮАР, 28 января 2009 г.)	80

Производственно-практическое издание

• АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МИГРАЦИИ И УБЕЖИЩА •

**УВКБ ООН
И ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ**

Материалы выступлений Верховного комиссара ООН
по делам беженцев Антонио Гутерриша
и помощника Верховного комиссара
по вопросам правовой защиты Эрики Феллер

Подписано в печать 31.03.2009. Формат 60x84^{1/16}. Бумага офсетная.
Гарнитура Петербург. Печать офсетная. Усл. печ. л. 5,58.
Уч.-изд. л. 7,33. Тираж 1000 экз. Заказ 486.

Издатель и полиграфическое исполнение — ZIMALETTO
ЛИ № 02330/0150378 от 19.11.08,
ЛП № 02330/0150029 от 03.09.07.
Ул. Октябрьская, 19/М, 220030, г. Минск, <http://www.zimaletto.tv/>,
тел. +375 17 222 47 92