

Дополнительное руководство по содействию процессу объявления государствами обещаний

Введение

Заседание министерского уровня 7-8 декабря 2011 года готовится частично как конференция по объявлению обещаний. Предполагается, что государства используют это заседание для объявления дальновидных и конкретных обязательств по выполнению действий, которые непосредственно усовершенствуют защиту и помощь беженцам и лицам без гражданства. Первоначальная Руководящая записка по содействию процессу объявления государствами обещаний (УВКБ ООН, октябрь 2010 г.) была распространена в прошлом году и размещена на арабском, английском, французском, русском и испанском языках на веб-сайте УВКБ ООН <http://www.unhcr.org/4d1c95859.html>.

Настоящая записка была подготовлена впоследствии в ответ на просьбу государств о предоставлении более подробного руководства по процессу объявления таких добровольных обещаний. При этом полностью принимается во внимание тот факт, что среда для оказания помощи и защиты беженцев и проблема безгражданства будут разными для каждого региона и государства. Таким образом, настоящая записка была подготовлена как общий перечень областей, в которых государства в соответствующих случаях могут рассмотреть возможность объявления обещаний в зависимости от их национальных и региональных особенностей. Не предполагается, что эта записка будет исчерпывающей при обозначении тех областей, в которых могут объявляться обещания, как и не ожидается, что все обещания будут иметь национальный характер. Одинаково возможным может быть объявление обязательств на региональном уровне.

УВКБ ООН готово поддержать процесс разработки обещаний, что может также потребовать привлечение гражданского общества, беженцев и лиц без гражданства. Если государства пожелают информировать УВКБ ООН о своих обещаниях до заседания, для этого следует обращаться в секретариат (hqst00@unhcr.org). Предварительное уведомление имеет то преимущество, что обещания могут быть широко распространены на заседании, либо каким-то иным образом, которое государство сочтет уместным. Предполагается, что документ, содержащий все обещания, будет составлен и распространен после заседания.

Возможные области для объявления обещаний

Конвенции о статусе беженцев и сокращении безгражданства

Государства могли бы рассмотреть возможность объявления обещаний о присоединении и снятии оговорок. В соответствующих случаях обещания могут более конкретно касаться:

- Ратификации или присоединения к Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протоколу к ней 1967 года, а также Конвенции о статусе апатридов 1954 года и/или Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства; и/или
- Снятия оговорок к Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протоколу к ней 1967 года, а также Конвенции о статусе апатридов 1954 года и/или Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства.

Определение статуса беженца

Государства могли бы рассмотреть возможность объявления обещаний по усовершенствованию проведения процедуры определения статуса беженца, обеспечению ее эффективности и соответствия высоким стандартам. В соответствующих случаях обещания могут более конкретно касаться:

- Возраста, пола и всего разнообразия чувствительных моментов системы предоставления убежища;
- Языковых барьеров во время прослушивания и интервьюирования;
- Процедурных гарантий для лиц, ищущих убежище, включая эффективные средства защиты;
- Потенциала государства и экспертизы в определении статуса беженца;
- Отмены законодательства, допускающего отсутствие приостанавливающего обжалования о предоставлении убежища; и/или
- Взятия на себя большей ответственности в определении статуса беженца.

Государства по мере необходимости могли бы изучить возможность объявления обещаний по введению или усовершенствованию законодательства, или издать политическое руководство для лиц, выносящих решение о предоставлении убежища, с целью помочь им правильно интерпретировать определение беженец. В соответствующих случаях обещания могут более конкретно касаться:

- Обеспечения полного и всеохватывающего интерпретирования понятия *беженец* согласно Конвенции 1951 года о статусе беженцев в свете соответствующих международных и/или региональных событий; и/или
- Уточнения того, что гендерные формы преследования являются признанным основанием для предоставления статуса беженца.

Государства могли бы также рассмотреть возможность объявления обещаний о том, что причины исключения из защиты беженцев сформулированы, интерпретированы и применяются в соответствии с Конвенцией 1951 года и Протоколом к ней 1967 года.

Прием и права лиц, ищущих убежище, и беженцев

Государства могли бы рассмотреть возможность объявления обещаний о доступе на свою территорию всех лиц, ищущих международную защиту. В обещаниях может быть повторена приверженность международно признанному принципу недопущения насильственной высылки. В соответствующих случаях обещания могли бы более конкретно касаться:

- Систем регистрации при въезде, которые позволяют идентифицировать лиц, ищущих убежище, а также другие группы лиц со специфическими потребностями и обеспечить им доступ на свою территорию;
- Обучения сотрудников пограничной службы;
- Сотрудничества и координации действий всех заинтересованных сторон для обеспечения быстрой высадки в безопасном месте лиц, ищущих убежище, и беженцев, спасенных в море;
- В случаях массового притока, допуска лиц, ищущих убежище, по крайней мере на временной основе и предоставление защиты в соответствии с основополагающими принципами; и/или
- Отмены законов, допускающих преследование или штрафование беженцев и лиц, ищущих убежище, которые проникли в страну незаконно или с поддельными или фальшивыми документами, но у которых есть на это серьезные причины.

Государства могли бы рассмотреть возможность объявления обещаний о предоставлении индивидуальной документации всем лицам, ищущим убежище, а также беженцам, включая женщин и девочек. В соответствующих случаях в обещаниях может более конкретно указываться, что такая документация:

- Защищает от высылки; и/или
- Предоставляет возможность лицам, ищущим убежище, иметь доступ к основным услугам и пользоваться экономическими, социальными и культурными правами.

Где это возможно, государства могли бы рассмотреть возможность объявления обещаний по облегчению свободы передвижения для беженцев и лиц без гражданства, включая выезд за границу, особенно при помощи выдачи машиносчитываемых проездных документов, отвечающих стандартам документа 9303 Международной Организации Гражданской Авиации (МОГА).

Государства могли бы изучить обещания о проведении работы по предоставлению более широких возможностей для обучения детей-беженцев, молодых людей и взрослых, как мужчин, так и женщин. В соответствующих случаях в обещаниях может более конкретно указываться на:

- Отмену платы за обучение для детей-беженцев;

- Признание аттестатов школ для беженцев; и/или
- Программы обучения грамоте и возможности обучения для взрослых беженцев.

В максимально возможной степени государства могли бы изучить возможность объявления обещаний о способствовании доступа беженцев - мужчин и женщин - к рынку труда. В соответствующих случаях обещания могли бы более конкретно указывать на:

- Временные рамки на любые препятствия для работы лиц, ищущих убежище;
- Признание профессиональных и профессионально-технических дипломов; и/или
- Поддержку и облегченный доступ к законному трудоустройству для жертв сексуальной агрессии.

Обращение с лицами, ищущим убежище, и беженцами

Государства могут рассмотреть возможность объявления обещаний об улучшении равноправия в получении защиты и помощи женщинами и девочками, ищущим убежище, беженками и не имеющими гражданства по сравнению с мужчинами, находящимися в такой-же ситуации, а также обеспечения их возможности принимать участие на равных в принятии касающихся их решений. В соответствующих случаях обещания могут более конкретно указывать на:

- Доступ к получению возможности найти устойчивое обеспечение средств существования и усиление экономической самообеспеченности;
- Юридические способы преследования виновных в насилии, сексуальных домогательствах и изнасиловании;
- Возможности поддержки жертв насилия, домогательств, изнасилования и соращения; и/или
- Специальное гендерное обучение по мере необходимости для соответствующего персонала.

Государства могли бы изучить возможность объявления обещаний, относящихся к политике и практике правительства по отношению ко всем детям, как мальчикам, так и девочкам, и особенно к несопровождаемым и разлученным детям для обеспечения их эффективного выявления и соблюдения необходимости их защиты. В соответствующих случаях обещания могли бы более конкретно указывать на:

- Регистрацию рождения всех детей беженцев, лиц, ищущих убежище, а также лиц без гражданства; и/или

- Недискриминационный доступ к национальным службам ухода за детьми для всех детей беженцев и лиц, ищущих убежище, как мальчиков, так и девочек на равном основании с гражданами.

Государства могли бы рассмотреть возможность объявления обещаний о повышении внимания к специфическим потребностям в защите и к уязвимости недееспособных лиц, ищущих убежище, беженцев и лиц без гражданства. В соответствующих случаях обещания могли бы более конкретно указывать на:

- Запрет всех форм дискриминации по признаку инвалидности;
- Принятие мер для защиты от такой дискриминации всех недееспособных беженцев, лиц, ищущих убежище, и лиц без гражданства; и/или
- Предоставление поддержки, услуг и соответствующих приспособлений для недееспособных лиц, ищущих убежище, беженцев и лиц без гражданства.

Государства могли бы рассмотреть возможность объявления обещаний о борьбе со всеми формами расизма, дискриминации и связанной с ними нетерпимости и защите наиболее уязвимых групп, включая лиц, ищущих убежище, беженцев и лиц без гражданства. В соответствующих случаях обещания могут более конкретно указывать на:

- Введение законодательства, запрещающего незаконную дискриминацию;
- Обучение официальных лиц, обеспечивающих правопорядок, юристов и судей;
- Выполнение Программы действий Дурбанской декларации, особенно семи параграфов¹, в которых конкретно упоминаются недобровольно перемещенные лица и лица без гражданства;
- Осуждение дискриминации и нетерпимости, а также содействие повышению уважения и понимания данных проблем посредством публичных выступлений политических лидеров; и/или
- Предоставление жертвам доступа к эффективному механизму подачи жалоб и к средствам правовой защиты, включая юридическое консультирование и психо-социальную помощь.

Государства, которые применяют задержание лиц, ищущих убежище, и/или беженцев, могли бы рассмотреть возможность объявления обещаний о сокращении этой практики и/или улучшении условий задержания. В соответствующих случаях обещания могут более конкретно указывать на:

- Прекращение задержания детей-беженцев и детей, ищущих убежище;
- Прекращение режима автоматического задержания беженцев и лиц, ищущих убежище;

¹ Параграфы Программы действий: 34-36, 78 (d), 138, 144 (e) и 185, соотносящихся с параграфами Декларации: 16, 28, 52-55, 65, 89 и 111.

- Сокращение практики задержания лиц, ищущих убежище;
- Установление законодательных временных рамок на допустимые сроки задержания;
- Улучшение условий задержания и доведение их до соответствующих стандартов и норм обращения, зафиксированных в международных документах о правах человека;
- Установить процедурные гарантии в отношении задержания, упоминая, что любое задержание осуществляется в соответствии с законом;
- Создать или назначить независимый орган для наблюдения за задержанием; и/или
- Исследовательские, пилотные или исполнительные альтернативы задержанию лиц, ищущих убежище, и беженцев, включая системы взятия под залог/гарантии, требования отчетности или надзора в рамках общины.

Положение городских беженцев

Государства могли бы рассмотреть возможность объявления обещаний о деятельности, которая приведет к улучшению помощи городским беженцам. В соответствующих случаях обещания могли бы более конкретно указывать на:

- Работу с УВКБ ООН и партнерами для достижения целей, обозначенных в руководстве УВКБ ООН *Политика в области защиты беженцев и нахождение решений в городских районах*;
- Усиление партнерства между соответствующими международными и неправительственными органами, а также общинными группами для укрепления защиты и доступа к имеющимся службам; и/или
- Учет интересов городских беженцев при городском планировании и разработке стратегий в области сокращения бедности и уменьшения риска при катастрофах.

Долгосрочные решения

Государства могли бы рассмотреть возможность объявления обещаний о поддержке усилий по включению добровольной репатриации, местной интеграции и переселения, где это возможно, во всеобщий подход к нахождению долгосрочных решений. В соответствующих случаях обещания могут более конкретно указывать на:

В области добровольной репатриации

- Устранение препятствий для возвращения беженцев и создание условий, благоприятных для добровольной репатриации;
- Поддержку устойчивой реинтеграции для возвращающихся лиц посредством, например, предоставления доступа к трудоустройству, образованию и социальным службам;

- Поддержку социально-экономического восстановления и миростроительства в общинах и странах, принимающих возвращающихся лиц; и/или
- Включение женщин и девочек-беженек во все мирные обсуждения, мирные переговоры и усилия по реинтеграции путем поддержки Национального плана действий в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 1325 (2000) о женщинах, мире и безопасности.

В области местной интеграции

- Поддержку правовой, социальной и экономической интеграции беженцев в принимающее общество и страну посредством, например, доступа к сельскохозяйственным угодьям, возможности трудоустройства и/или предоставления более долгосрочного, надежного вида на жительство.

В области переселения

- Введение регулярной схемы переселения с годовой или многолетней квотой;
- Увеличение ежегодной квоты на переселение;
- Повышение потенциала государства в реагировании на срочные и неотложные нужды переселения, в том числе медицинских потребностей, и ускорение рассмотрения таких случаев;
- Создание потенциала новых стран переселения, в том числе путем двойникования или программы наставничества; и / или
- Содействие интеграции переселившихся беженцев в таких областях, как здравоохранение и социальные услуги, образование, занятость и общественные отношения.

В области легальной миграции

- В случае необходимости изучение дополнительных решений для беженцев, в том числе правовые возможности миграции.

Затянувшиеся ситуации беженцев

Государства могли бы рассмотреть обещания, которые способствовали бы решению затянувшихся ситуаций с беженцами. В соответствующих случаях обещания могли бы более конкретно указывать на:

- Причины одной или нескольких конкретных затяжных ситуаций с беженцами с помощью всеобъемлющего, многостороннего и межсекторального сотрудничества и действий;

- Конкретную затаянную ситуацию беженцев при участии УВКБ ООН, государств и других партнеров для разработки комплексного подхода к решениям, в том числе путем стратегического использования переселения; и/или
- Поддержку общин, принимающих беженцев, используя процессы развития, такие как национальный План стратегии сокращения бедности (ПССБ), Программа развития Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ПРООНПР) и другие механизмы.

Смешанные передвижения

Государства могли бы изучить возможность объявления обещаний, которые отвечали бы потребностям различных категорий людей, участвующих в смешанных передвижениях, таких, как лица, ищущие убежище, беженцы, жертвы торговли людьми, несопровождаемые и разлученные дети и мигранты, находящиеся на нелегальном положении. В соответствующих случаях обещания могли бы более конкретно указывать на:

- Справочные механизмы для выявления, получения информации от, и предоставления информации для этих различных категорий граждан;
- Дифференцированные процессы и процедуры для удовлетворения потребностей этих различных категорий людей и обеспечение долгосрочных решений для тех, у кого существует потребность в международной защите;
- Предупреждение и борьбу с торговлей людьми, в том числе путем поддержки и защиты жертв и, при необходимости, предоставление защиты беженцам;
- Признание потребности в международной защите жертв торговли людьми, в том числе тех потребностей, которые возникли в результате их опыта как жертв торговли людьми; и/или
- Механизмы сотрудничества для обеспечения аварийно-спасательных операций на море с участием лиц, ищущих убежище, и беженцев согласно соответствующим нормам международного права и разрешение проводить высадку безопасно и быстро, с доступом к соответствующим процедурам и решениям.

Международное сотрудничество

Государства могли бы рассмотреть обещания, которые подтверждают свою приверженность международному сотрудничеству в разделении бремени и обязанностей. В соответствующих случаях обещания могли бы более конкретно указывать на:

- Совместную работу с УВКБ ООН, в результате которой заинтересованные государства и другие соответствующие заинтересованные стороны

должны разработать единую основу для международного сотрудничества с целью разделения бремени и обязанностей; и/или

- Разработку механизмов сотрудничества с другими соответствующими государствами для решения конкретных ситуаций перемещения всеобъемлющим и совместным образом с целью расширения пространства защиты.

Безгражданство

Государства могли бы изучить возможность объявления обязательств, которые помогут выявить случаи безгражданства на их территории и улучшить позиционирование этой проблемы во всем мире. В соответствующих случаях обещания могли бы более конкретно указывать на:

- Сбор данных о числе лиц без гражданства в стране как с помощью обследований, переписей населения, так и других соответствующих средств; и/или
- Внедрение формализованной, но упрощенной процедуры выявления лиц без гражданства, чтобы предоставить им признанный статус.

Государства могли бы рассмотреть вопрос о внесении обещаний, которые помогут не допускать безгражданства, в том числе путем пересмотра национальных законов и процедур, связанных с приобретением гражданства. В соответствующих случаях обещания могли бы более конкретно указывать на:

- Включение гарантий в законы о гражданстве для детей без гражданства, таких, как предоставление гражданства при рождении для тех, кто в противном случае был бы без гражданства, независимо о того, родились ли они на территории государства или у граждан за рубежом;
- Пересмотр законов о гражданстве с тем, чтобы государства предоставляли гражданство подкидышам на своей территории;
- Закрытие лазеек в законах о гражданстве, которые позволяют безгражданство при отказе от, утрате или лишении гражданства;
- Обеспечение гендерного равенства в законах о гражданстве и изменение дискриминационных положений, которые вызывают безгражданство среди женщин и/или их детей;
- Применение пересмотренных законов о гражданстве ретроактивно для решения случаев безгражданства, произошедших в прошлом в результате дискриминации по признаку пола;
- Упорядочение административных процедур и сокращение соответствующих сборов в целях содействия приобретению гражданства правомочными на то лицами без гражданства; и/или

- Улучшение доступа к регистрации рождений и другой документации, удостоверяющей личность.

Государства могли бы рассмотреть вопрос о внесении обещаний по сокращению безгражданства на их территории. В соответствующих случаях обязательства могли бы более конкретно указывать на:

- Предоставление гражданства определенной группе лиц без гражданства;
- Разрешение определенной затяжной ситуации безгражданства; и/или
- Принятие всеобъемлющей стратегии или плана действий по сокращению и предотвращению безгражданства и его причин.

Государства могли бы изучить возможность объявления обещаний по улучшению защиты лиц без гражданства, например, путем предоставления им стандартов обращения, соответствующим Конвенции 1954 года о статусе лиц без гражданства, в том числе выдачу им удостоверений личности и проездных документов.

Потребности в защите, выходящие за рамки международных документов о защите беженцев

Государства могли бы изучить объявление обещаний по обеспечению и/или улучшению защиты людей, которые могут выходить за рамки существующих документов о защите беженцев, в том числе путем пересмотра национального законодательства. В соответствующих случаях обещания могли бы более конкретно указывать на:

- Разработку законодательства или директивных указаний о предоставлении дополнительных форм защиты, предназначенных для лиц, выносящих решение о предоставлении убежища;
- Расширение прав лиц, получивших дополнительные формы защиты, и членов их семей, и доведение их до уровня прав предоставления статуса беженца согласно Конвенции 1951 года; и / или
- Предоставление юридической возможности миграции для людей, которые могут быть вынуждены покинуть свои страны происхождения из-за постепенного начала деградации окружающей среды и/или последствий изменения климата, таких, как повышение уровня моря или опустынивание.

Государства могли бы рассмотреть вопрос о внесении обещаний, способствующих развитию международного режима защиты, в свете современных тенденций перемещения. В соответствующих случаях обещания могли бы более конкретно рассматриваться совместно с УВКБ ООН, другими заинтересованными государствами и соответствующими заинтересованными сторонами для:

- Выявления ситуаций, которые могут выходить за рамки существующих инструментов защиты беженцев;
- Разработки такого международного режима защиты, который бы обеспечивал нахождение надлежащих и соответствующих ответов на эти ситуации, на основе существующих норм и передовой практики государств; и/или
- Разработки руководящих основ для временного или промежуточного сценариев защиты и определения обстоятельств, в которых защита будет активизирована, согласования способа обращения, которое будет предоставлено соответствующим лицам, а также завершения этой защиты.

26 мая 2011 г.