



Руководящая записка по содействию процессу объявления государствами обещаний

Общий контекст

В соответствии с международными обязательствами по защите, исходящими из его Устава, Статьи 35 Конвенции 1951 года о статусе беженцев, а также из своего назначения Генеральной Ассамблеей согласно Статье 11 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства¹, УВКБ ООН содействует проведению 7-8 декабря 2011 года министерского заседания по рассмотрению пробелов в области защиты и мер по их устранению.

Процесс объявления государствами обещаний предоставит возможность государствам определить те вопросы и вызовы, которые представляют для них интерес, а также способствовать нахождению реалистических методов реагирования на них. Предусматривается, что государства будут объявлять обещания индивидуально и/или коллективно. Характер и предмет этих обещаний будет естественным образом отражать национальные и региональные особенности, хотя некоторые темы неизбежно будут представлять интерес для более широкого ряда государств региона и за его пределами.

В настоящей записке приводятся некоторые критерии и содержание таких обещаний, а также предлагается более практическое руководство по подготовительному процессу. Кроме того, в Приложении предоставляется некоторая информация о процессе объявления обещаний вне УВКБ ООН и на примерах привлекается внимание к некоторым уже сделанным государственным обещаниям, относящимся к недобровольному перемещению, безгражданству и миграции для демонстрации возможным форм обещаний.

Критерии объявляемых обещаний

Предполагается, что государственные обещания являются наиболее эффективными, если они:

¹ Различные резолюции Генеральной Ассамблеи и постановления Исполнительного комитета укрепили мандат УВКБ ООН по вопросам безгражданства. Например, постановление Исполнительного комитета N106, 2006 года “призывает УВКБ ООН в сотрудничестве с правительствами, другими агентствами ООН, а также международными и соответствующими региональными и неправительственными организациями укреплять усилия в этой области путем проведения целенаправленной деятельности, способствующей идентификации, предотвращению и сокращению безгражданства и дальнейшей защите лиц без гражданства.”

- конкретны, ориентированы на действие и как можно более измеримы;
- связаны с целями празднований;²
- запланированы для непосредственного и позитивного воздействия на настоящее положение беженцев, лиц без гражданства и других лиц, вызывающих озабоченность; а также
- ориентированы на будущее в случае возникновения новых вызовов.

Содержание объявляемых обещаний

Объявляемые обещания могут содержать ряд обязательств, таких как:

- ратифицировать или присоединиться к Конвенции 1951 года и/или Протоколу к ней, а также к Конвенциям 1961 и 1954 годов о безгражданстве;
- снять поправки к этим Конвенциям, внесенные во время присоединения к ним;
- усовершенствовать или ввести законодательство или политику по выполнению этих Конвенций на национальном уровне;
- решить ситуации с конкретным перемещением, безгражданством или продолжительным пребыванием в положении беженцев;
- отреагировать на выявленные оперативные вопросы и вызовы;
- сотрудничать с другими государствами в решении региональных вызовов; а также/или
- облегчать руководящую роль УВКБ ООН в выполнении Конвенций по беженцам и безгражданству.

Более детально, обязательства могут касаться конкретных вопросов³, таких, как:

- регистрация рождения беженцев с целью предотвращения безгражданства;

² См. “Празднование годовщин в 2011 году (Предварительная концептуальная записка)”, сентябрь 2010 года:

(1) Укрепление существующего режима защиты и стимулирование новой динамики защиты. Это предполагает поиск инновационных подходов к восполнению пробелов в области защиты, включая те подходы, которыми легче всего добиться эффективного оказания защиты на региональном уровне либо осуществления сотрудничества наряду с функционированием национальных систем предоставления убежища.

(2) Достичь более значительной поддержки для конвенций по безгражданству, учитывая новые присоединения, а также лучшего обозначения проблем безгражданства и более эффективных методов реагирования на них.

(3) Поднять уровень осведомленности населения и укрепить солидарность с недобровольно перемещенными лицами и лицами без гражданства, применяя коммуникативную стратегию, направленную на формирование общественного мнения, а также расширять защитное пространство.

³ Анализ пробелов в области защиты беженцев и/или лиц без гражданства может быть применен для выявления вопросов, стоящих перед определенными государствами. См.: “Базовая рамочная структура для анализа просчетов и упущений: укрепление защиты беженцев”, УВКБ ООН, 2008 г., размещено на сайте <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4afc260b2.html>, а также “Безгражданство: принципы анализа в целях предотвращения, сокращения и защиты”, УВКБ ООН, 2008 г., размещено на сайте <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49a28afb2.html>.

- пересмотр законов о гражданстве с целью включения гарантий недопущения безгражданства и снятия дискриминационных положений, способствующих безгражданству среди женщин и/или их детей;
- выявление населения, не имеющего гражданства (например, путем проведения обзоров или переписи населения);
- экономические и социальные права беженцев и лиц без гражданства (например, образование, трудоустройство, социальная защита, собственность);
- расизм, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость;
- процедуры определения статуса беженца и безгражданства (например, усиление причастности правительства);
- вызовы, стоящие перед женщинами-беженками и детьми-беженцами, а также женщинами и детьми без гражданства (например, доступ к средствам существования, здравоохранение, образование, сексуальное и гендерное насилие, несопровождаемые несовершеннолетние дети);
- положение беженцев в городах (например, доступ к гражданским службам, источникам существования);
- затяжные ситуации пребывания в положении беженцев (например, стратегическое использование переселения в сочетании с другими долгосрочными решениями);
- затяжные ситуации пребывания в положении лиц без гражданства (например, законодательная реформа и кампании в поддержку гражданства для разрешения проблем отдельных групп населения);
- альтернативы задержанию;
- переселение;
- смешанная миграция (например, защитные системы регистрации данных, использование дифференцированных процессов и процедур);
- новые формы перемещений; а также/или
- разделение бремени и использование всесторонних региональных подходов.

Подготовительный процесс

Подготовительный процесс будет проводиться государствами с помощью УВКБ ООН на основе широкой информированности со стороны пострадавшего населения.

В своей штаб-квартире в Женеве УВКБ ООН уже сообщило государствам на региональных собраниях о праздновании годовщин, предоставив первичную информацию о процессе объявления обещаний. Эта информация была дополнена 5 октября 2010 года на заседании, сопутствующем 61-ю сессию Исполнительного комитета УВКБ ООН.

Процесс объявления обещаний является добровольным. Для помощи государствам в определении формы и содержания их возможных обещаний будут представлены образцы таких обещаний.

В случае необходимости, представительства УВКБ ООН на местах будут оказывать помощь государствам на всех стадиях этого процесса.

Представительства на местах призываются привлекать к этому процессу участников гражданского общества и заинтересованных лиц для обеспечения наиболее информированной подготовки для заседания на министерском уровне 7-8 декабря 2011 года.

Некоторые государства уже сообщили, что они проведут национальные консультации с целью информирования о намерении объявить обещания, и УВКБ ООН выразило готовность предоставить помощь в этом. Кроме того, УВКБ ООН совместно с Австралийским Национальным комитетом женщин-беженок организуют в шести странах⁴ консультации с женщинами- и девушками-беженками. Это позволит выступить заинтересованным лицам и даст возможность правительствам основать свои обещания на конкретных темах, с которыми им приходится работать.

Другие события и процессы, происходящие на протяжении 2010-2011 годов, включая ряд экспертных совещаний, также помогут государствам сосредоточиться на главных вопросах, которые могут найти отражение в их обещаниях. Предполагается, что особенно полезным в этом отношении будет Диалог Верховного комиссара по пробелам в области защиты и способах их устранения, который состоится в 2010 году.

Отдел международной защиты
20 октября 2010 г.

⁴ Предполагаемыми местами проведения являются Бангладеш, Колумбия, Индия, Иордания, Уганда и Замбия, хотя в этом плане могут быть изменения.

Приложение: Государственная практика объявления обещаний

Многие государства знакомы с практикой объявления обещаний на других форумах, таких как Совет по правам человека и Международная Конференция Красного Креста и Красного полумесяца. Обязательства по действиям также принимаются в контексте специфичных процессов, таких как Глобальная Инициатива Клинтона. В данном приложении описываются эти процессы и приводятся некоторые примеры подходящих обещаний, которые вместе с тем не являются исчерпывающими. Например, ряд государств объявил обещания на Обзорной Конференции Римского Устава в Кампале в июне 2010 года, которые интересны по своей форме, хотя не настолько прямо подходят по содержанию.

Форумы, на которых государства объявляют обязательства

Совет по правам человека

В качестве составной части избирательного процесса Совета по правам человека, государства в поддержку своего членства добровольно объявляют обещания. Управление Верховного Комиссара по правам человека (УВКПЧ) разработало руководство о положениях, предлагаемых для таких объявляемых обещаний.⁵ В то время, как это руководство побуждает государства включать максимально возможные “конкретные, измеримые и проверяемые обязательства”, оно ориентировано главным образом на общее сотрудничество, взносы и обязательства по разным аспектам системы прав человека.

Таким образом, обещания, объявляемые в Совете по правам человека, редко касаются вопросов конкретных прав человека (и еще меньше – вопросов о беженцах и безгражданстве). Они сосредоточены на более широкой поддержке и сотрудничестве с Советом по правам человека и системой прав человека ООН. Иногда они подтверждают уже принятые обязательства или имеют слишком общую формулировку, например - “укреплять систему международной защиты беженцев”.⁶ Некоторые объявляемые обещания относятся к пересмотру и реформам законодательства, но без конкретного упоминания конкретных законов или политики. Некоторые государства также обещают подписать, присоединиться к международным законам или ратифицировать их.⁷

⁵ См. “Положения, предлагаемые для добровольных обещаний взносов и обязательств, объявляемых кандидатами на избрание в Совет по правам человека”, размещены на сайте <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/pledges.pdf>.

⁶ “Добровольные обязательства Египта поощрять права человека”, документ ООН A/61/878, 23 апреля 2007 г., п. 13, стр. 4, размещен на сайте <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/61/878>.

⁷ В 2006 году Индонезия объявила обещание “продолжать усилия по укреплению уважения и поддержки международных документов по правам человека путем подписания, присоединения или ратификации [ряда документов, включая] Конвенцию о статусе беженцев; Протокол к Конвенции о статусе беженцев”: документ N 306/SOC-101/IV/06, 28 апреля 2006 г. По отношению к другим договорам о правах человека, государства использовали следующие формулировки: “будет и далее добиваться ускорения процесса подписания...” или “приступит к процессу ратификации всех основных международных документов по правам человека, которые она подписала, а именно...” (Республика Ангола, документ ООН A/64/775, 7 мая 2010 г.); “Рассмотреть возможность ратификации в ближайшем будущем...” (Швейцария, документ ООН A/64/726, 24 марта 2010 г.); “Изучать возможности и принимать другие различные меры с целью

Международная Конференция Красного Креста и Красного Полумесяца

Государства также объявляют обещания на Международной Конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, которые выполняются на протяжении 4-х летнего периода между Конференциями. Национальные Общества Красного Креста и Красного Полумесяца, Международный Комитет Красного Креста (МККК), Международная Федерация Красного Креста/Красного Полумесяца и обозреватели также приглашаются к принятию на Конференции индивидуальных или совместных конкретных гуманитарных обязательств.

Объявляемые обещания тесно связаны с резолюциями, принятыми Советом делегатов на каждой Конференции. Эти резолюции устанавливают рамки для обещаний, а обещания, в свою очередь, являются способом улучшения выполнения резолюций. Образцы обещаний подготавливаются и подаются до и во время Конференции рядом сторон, включая МККК, Международную Федерацию и Национальные Общества Красного Креста/Красного Полумесяца.

В соответствии с руководством МККК, разработанным до Конференции 2007 года, обещания должны соотноситься с целями и темами, обсуждаемыми на Конференции. Желательно, чтобы они поощряли гуманитарное партнерство участников в решении общих целей; они должны быть ориентированы на действие, конкретны, лаконичны и указывать в измеримых терминах желаемую цель.⁸

Глобальная инициатива Клинтона

“Обязательства действий” принимаются индивидуальными лицами, НПО, организациями, корпорациями и правительствами в качестве составной части Глобальной инициативы Клинтона. Каждый участник Инициативы приглашается выбрать или сформулировать свое(и) обязательство(а), сосредоточившись на выполнимых и инновационных решениях глобальных вызовов. Обязательства действий должны быть новыми, конкретными и измеримыми.⁹ Большинство обязательств принимаются организациями, корпорациями и НПО, но правительства также берут обязательства, иногда в партнерстве с другими (см. примеры ниже).

Примеры существующих обещаний

Совет по правам человека

Индонезия, 306/SOC-101/IV/06, 28 апреля 2006 года

... продолжать усилия по соблюдению и поддержке международных документов по правам человека путем подписания, присоединения или ратификации [ряда

статье участником...” и “Активизировать усилия, направленные на то, чтобы добиться снятия страной своих поправок к...” (Таиланд, документ ООН A/64/687, 2 марта 2010 г.).

⁸ См.: <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/30-international-conference-pledge-1201107>.

⁹ См. сайт Глобальная Инициатива Клинтона

http://www.clintonglobalinitiative.org/commitments/faq_commitments.asp?Section=Commitments&PageTitle=FAQ:Commitments.

документов, включая] Конвенцию о статусе беженцев; Протокол к Конвенции о статусе беженцев.

Иордания, SH/1/A/600/06, 20 апреля 2006 года

Иордания также поддерживала тесное сотрудничество с УВКБ ООН и другими соответствующими агентствами ООН по вопросам беженцев с целью облегчения их страданий и нахождения долгосрочных решений для выхода из этого положения. В этом контексте Иордания подала заявку на членство в Исполнительном Комитете Программы Верховного комиссара ООН по делам беженцев и готова реально нести ответственность после избрания членом Исполкома.

Босния и Герцеговина, A/61/903, 10 мая 2007 года

Учитывая свой богатый опыт в вопросах возвращения беженцев и перемещенных лиц, Босния и Герцеговина обязуется:

- помогать всем, кто пострадал от войн, и облегчать их страдания посредством оказания специализированной помощи в вопросах возвращения беженцев;
- выступать за полное осуществление Конвенции против пыток и отмену смертной казни;
- пропагандировать все резолюции и меры против нетерпимости, расизма и дискриминации в любых формах.

Египет, A/61/878, 23 апреля 2007 года

Содействовать укреплению системы международной защиты беженцев, в частности беженцев из Африки, в соответствии с нормами права в области прав человека, беженского права и международного гуманитарного права;

Азербайджан, A/63/800, 1 апреля 2009 года

Продолжать реализацию Государственной программы улучшения условий жизни и расширения занятости беженцев и внутренне перемещенных лиц с поправками, внесенными в нее в соответствии с Указом Президента от 31 декабря 2007 года.

Международная Конференция Красного Креста и Красного Полумесяца

Совместное обещание – О 124 (Правительство - Бельгия; Национальное Общество – Бельгия)

Бельгийское правительство и бельгийский Красный Крест берутся пересмотреть меры, способствующие добровольному возвращению мигрантов в страны своего происхождения, особенно в плане поддержки и предотвращения.

...

- Бельгийское правительство беретя пересмотреть меры, могущие улучшить поддержку, предоставляемую мигрантам при их добровольном возвращении в страны своего происхождения и меры по предотвращению превращения миграции в предмет гуманитарного беспокойства.

Обещание – О 142 (Правительство – Кипр)

В то время, как около 18% населения и 14% рабочей силы Республики Кипр имеют иностранное происхождение, вопрос миграции становится все более важным.

Развивая политику миграции в тесной координации со своими партнерами по Европейскому Союзу, правительство Республики Кипр будет продолжать делать все возможное с целью удовлетворения гуманитарных потребностей мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежище.

Обещание – О 253 (Правительство – Коста-Рика)

1. Коста-Рика обязуется действовать с помощью исполнительного органа, чтобы выполнить все меры, необходимые для получения законодательного одобрения недавно отправленных в Конгресс проектов законов о военных преступлениях и преступлениях против человечества (изменения уголовного кодекса и Конвенции о неприменимости сроков давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества); двух протоколов (Протокол об удушающих газах и Протокол V к Конвенции 1980 года), а также поправки к Конвенции 1980 года. Кроме того, Коста-Рика обязуется подать во время настоящего законодательного срока проект закона по одобрению Международной Конвенции о защите всех лиц от недобровольного исчезновения.

2. Государство обязуется провести массовую кампанию по повышению сознательности в вопросах хранения оружия с целью предотвращения его применения и, таким образом, предотвратить насилие. Государство также включит защиту международного гуманитарного права в реформу закона о вооружении. И наконец, государство Коста-Рика обязуется продолжать поддержку в создании международного законодательного документа, регулирующего торговлю оружием. Государство также обязуется содействовать поддержке процесса Осло, который направлен на подписание договора, запрещающего касетное оружие.

3. С целью изменения отношения к иммиграции, будет осуществлен переход от иммиграционной системы, основанной на контроле, к политике, направленной на интеграцию. Это будет способствовать созданию при Генеральном директорате по вопросам миграции и иностранных дел Коста-Рики странового управления по работе с общиной иммигрантов, который будет заниматься защитой иммигрантов и беженцев, являющихся жертвами военного конфликта. Следующим шагом станет принятие законодательства, необходимого для осуществления этого нового подхода.

Совместное обещание - О 103 (Правительство – Финляндия; Национальное Общество – Финляндия)

Финский Красный Крест (ФКК) участвует в приеме лиц, ищущих убежище, и беженцев с 1973 года. Он играет особую роль в поддержке наиболее уязвимых мигрантов, и особенно беженцев, а также в активизации гражданского общества по добровольному принятию мигрантов. В качестве дополнительной помощи властям и как гуманитарная организация, ФКК также готов организовать прием лиц, ищущих убежище, и беженцев в меняющихся условиях.

Возникают новые вызовы, так как количество мигрантов разного статуса и с разными потребностями растет. Необходимо объединение усилий для обеспечения настоящего двустороннего интеграционного процесса, в котором активно участвуют как мигранты, так и принимающее общество.

Таким образом, в 2008-2011 годах мы обязуемся работать вместе для поддержания процесса интеграции мигрантов в Финляндии и укрепления усилий по недопущению маргинализации уязвимых мигрантов, борьбы против этнической дискриминации и расизма, которые могут серьезно повредить интеграции мигрантов, а также укреплять готовность организовать прием лиц, ищущих убежище, или других мигрантов в ситуации массового притока. Сами мигранты могут привлекаться для участия в этом процессе и его совершенствовании.

Совместное обещание - О 321 (Правительство – Швейцария; Национальное Общество – Швейцария)

В 2008-2011 годах мы обязуемся, что:

1. Нашей общей целью является улучшение межкультурных навыков медработников в Швейцарии.
2. Мы беремся развивать медицинские навыки мигрантов в Швейцарии и облегчать доступ мигрантов к швейцарской системе здравоохранения.
3. Швейцарское правительство предоставляет помощь Швейцарскому Красному Кресту для оказания амбулаторных услуг жертвам пыток и войн. Амбулаторные службы Швейцарского Красного Креста предоставляют совет и лечение беженцам и их родственникам, являющимся жертвами систематического насилия, которые страдают от пост-травматического эффекта. Целью является дать им силы вести самостоятельную жизнь и создать условия, благоприятные для их социальной и профессиональной интеграции в Швейцарии.

Совместное обещание - О 322 (Правительство – Швейцария; Национальное Общество – Швейцария)

Мы будем продолжать способствовать добровольному возвращению, а также предоставлять совет и материальную помощь возвращающимся лицам с целью облегчения их реинтеграции в стране их происхождения. Для дальнейшего усовершенствования этой помощи мы будем применять наивысшие возможные стандарты в предоставлении совета и помощи возвращающимся лицам. Особое внимание будет уделено совету и помощи уязвимым возвращающимся лицам.

Глобальная инициатива Клинтона

Содействие использованию чистых и эффективных кухонных плит, 2010 год.¹⁰

Обязательство Государственного департамента США, Фонда ООН, Ройал Датч Шелл, Всемирной организации здравоохранения, Агентства по защите окружающей среды США (и других партнеров, включая УВКБ ООН).

¹⁰ См.:

http://www.clintonglobalinitiative.org/commitments/commitments_search.asp?Section=Commitments&Page Title=Browse and Search Commitments.

Фонд ООН, в сотрудничестве с лидирующими государственными и частными партнерами, обязуется создать сильный новый Глобальный Альянс за использование чистых кухонных плит с тем, чтобы позволить 100 млн семей получить чистые и эффективные кухонные плиты к 2020 году. Альянс стремится спасти жизни, улучшить источники существования, оснастить женщин, а также бороться с климатическими изменениями, создавая перспективный мировой рынок для чистых и эффективных решений приготовления пищи в семьях.