

## № 100 (LV) — 2004 ГОД: МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИТУАЦИЯХ МАССОВОГО ПРИТОКА БЕЖЕНЦЕВ

Исполнительный комитет,

*считая*, что налаживание международного сотрудничества в решении международных проблем гуманитарного характера составляет цель Организации Объединенных Наций, определенную в ее Уставе, и что Конвенция 1951 г. о статусе беженцев признает, что удовлетворительное решение беженских ситуаций не может быть достигнуто без международного сотрудничества,

*вновь подтверждая*, что соблюдение государствами своих обязанностей по защите по отношению к беженцам усиливается международной солидарностью, охватывающей всех членов международного сообщества, и что режим защиты беженцев укрепляется на основе целенаправленного международного сотрудничества в духе солидарности и ответственности и распределения бремени между всеми государствами,

*отмечая* важность международного сотрудничества в целях улучшения тяжелого положения беженцев, действий по устранению причин перемещения беженцев, а также по их предотвращению, в частности на основе укрепления мира, стабильности и диалога, и действий по предотвращению того, чтобы перемещение беженцев становилось источником напряженности между государствами,

*подчеркивая* обязательства государств по отношению к беженцам, содержащиеся в Конвенции 1951 г. и Протоколе к ней 1967 г. и отраженные в международном праве прав человека и международном гуманитарном праве, и *особо отмечая*, что дальнейшая приверженность государств делу защиты ценностей и принципов, закрепленных в этих областях права, способствует действенному международному реагированию на ситуации массового притока,

*вновь подтверждая* важное значение международного распределения ответственности для уменьшения бремени принимающих стран, прежде всего развивающихся стран,

*отмечая*, что лица, прибывающие в рамках массового притока в поисках международной защиты беженцев, должны всегда получать ее, по крайней мере, на временной основе,

*вновь подтверждая*, что доступ к убежищу и соблюдение всеми государствами своих обязательств по защите не должны быть обусловлены предварительным осуществлением мер по распределению ответственности, в частности потому, что уважение основных прав человека и гуманитарных принципов составляет обязанность всех членов международного сообщества,

*напоминая*, что ситуации массового притока создают вызовы, в частности, для принимающих государств, так же как и для других государств региона и для международного сообщества; и *вновь подтверждая* свое признание тяжелой ответственности, которое несут страны, принимающие массы беженцев, особенно когда вызванное этим присутствие беженцев затягивается, а также необходимость международного сотрудничества ради достижения удовлетворительного долгосрочного решения проблемы, имеющей международные масштабы и характер,

*вновь подтверждая* в отношении массового притока руководящие принципы усиления распределения бремени и ответственности, включая, в частности, содержащиеся в заключении № 22 (XXXII) — 1981 г. о защите лиц, ищущих убежища, в условиях их массового притока, заключениях № 15 (XXX) — 1979 г. по вопросу о беженцах, не имеющих страны убежища, № 52 (XXXIX) — 1988 г. о международной солидарности и защите беженцев, № 80 (XLVII) — 1996 г. о всеобъемлющем и региональных подходах внутри системы защиты, № 91 (LII) — 2001 г. о регистрации беженцев и лиц, ищущих убежища, № 94 (LIII) — 2002 г. о гражданском и гуманитарном характере убежища и заключениях № 77 (XLVI) — 1995 г., № 85 (XLIX) — 1998 г. и № 89 (LI) — 2000 г. о международной защите, а также в резолюции 58/169 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 2003 г. о правах человека и массовом исходе,

*выражая* свое удовлетворение полезным обсуждением ситуаций массового притока и распределения ответственности, которое состоялось в контексте третьей дорожки Глобальных консультаций по международной защите,

*ссылаясь* на Программу по вопросу о защите, одобренную Исполнительным комитетом, а также цели и задачи, установленные в ее Программе действий, нацеленной на достижение, в частности, более эффективного и предсказуемого ответа на ситуации массового притока и совершенствование механизмов распределения ответственности для распределения бремени стран первого убежища при удовлетворении потребностей беженцев,

а) *отмечает*, что массовый приток — явление, которое не получило определения, однако для целей настоящего заключения ситуации массового притока могут, в частности, иметь некоторые или все из следующих признаков: i) значительное число людей, прибывающих через международную границу, ii) быстрые темпы прибытия, iii) недостаточность возможностей обустройства или реагирования в принимающих государствах, прежде всего на чрезвычайном этапе, iv) индивидуальные процедуры убежища там, где они существуют, которые неспособны справиться с оценкой столь большого числа;

б) *признает*, что государства обладают разными возможностями вносить вклад в урегулирование ситуаций

массового притока, *приветствует* весомый вклад стран первого убежища, в частности стран развивающегося мира и стран, сталкивающихся с затяжными беженскими ситуациями, и *подчеркивает* ценность действий государств, УВКБ ООН и других субъектов по распределению ответственности стран первого убежища и расширения возможностей по защите беженцев в таких принимающих странах;

c) *призывает* все государства продолжить свои усилия по устранению коренных причин ситуаций массового притока и изысканию долгосрочных решений для беженцев в таких ситуациях, в том числе на основе активизации международных усилий в области предотвращения и урегулирования конфликтов, борьбы с бедностью и пропаганды уважения прав человека и основных свобод;

d) *подчеркивает* важность усилий по неизменному учету гендерных и возрастных проблем в рамках мер реагирования на каждом этапе массового притока — от разработки и осуществления программ до контроля и оценки, чтобы обеспечить реальное удовлетворение потребностей в защите женщин-беженок, детей-беженцев и других беженцев, в том числе тех, у которых имеются особые потребности в защите, в частности на основе регистрации в принципе на индивидуальной основе, полного и равного участия в решении затрагивающих их вопросов, защиты от сексуального и гендерного насилия и военной вербовки, и сохранения во всех возможных случаях единства семей;

e) *отмечает* важность разработки потенциальными принимающими государствами и УВКБ ООН, а также другими соответствующими гуманитарными организациями, при поддержке международного сообщества, стратегий чрезвычайной готовности и ответных действий в предвидение ситуаций, которые, вероятно, приведут к массовому притоку;

f) *подтверждает* необходимость консультаций по международному реагированию на ситуацию массового притока в целях выработки надлежащих международных мер реагирования, включая договоренности между государствами, региональными и международными организациями и, когда это применимо, финансовыми учреждениями в качестве красноречивого знака международной солидарности и в интересах защиты беженцев;

g) *рекомендует*, чтобы такие консультации были нацелены на выработку, по возможности на самом раннем этапе кризиса, комплексного плана действий, в том числе в контексте инициативы «Конвенция плюс», включающего договоренности на двусторонней и многосторонней основе по распределению бремени и ответственности в ответ на конкретные ситуации массового притока;

h) *отмечает далее*, что такие консультации могли бы быть созваны Верховным комиссаром в соответствии с Уставом Управления по просьбе страны, подвергающейся массовому притоку, или *ex officio* для рассмотрения вариантов, соответствующих конкретным условиям данной ситуации;

i) *подчеркивает*, что такие комплексные планы действий в ситуации массового притока должны оказывать государствам и УВКБ ООН и другим соответствующим действующим лицам содействие в преодолении непосредственной гуманитарной чрезвычайной ситуации более эффективным, предсказуемым и равноправным образом при достижении стандартов обращения для тех, кто нуждается в международной защите, которая в полной мере соответствует международному праву беженцев, международному гуманитарному праву и международному праву прав человека, включая, в частности, фундаментальный принцип недопустимости принципиального возвращения, а также в выявлении и поощрении долгосрочных решений, учитывающих конкретные особенности данной ситуации;

j) *рекомендует* государствам, УВКБ ООН и соответствующим действующим лицам, принимая меры реагирования на ситуацию массового притока, в том числе при разработке всеобъемлющего плана действий, учитывать следующие договоренности по распределению ответственности, когда они необходимы и уместны в данной ситуации:

i) предоставление чрезвычайной финансовой и технической помощи и, при необходимости, других форм поддержки, в том числе гуманитарным организациям, оказывающим помощь беженцам;

ii) реализация в странах, принимающих массовые притоки, механизмов координации с участием соответствующих органов принимающего государства, членов страновой группы Межучрежденческого постоянного комитета и других соответствующих действующих лиц по оказанию помощи в обеспечении эффективного международного реагирования на ситуацию массового притока;

iii) создание на международном уровне эффективного механизма консультаций с участием затрагиваемых государств, других заинтересованных государств, соответствующих действующих лиц системы Организации Объединенных Наций и других международных и неправительственных организаций, в целях начала разработки стратегий и подходов к урегулированию кризиса, связанного с беженцами, в том числе путем выявления возможных долгосрочных решений, учитывая более широкие политические процессы, которые могут идти, в целях урегулирования массового притока, включая его коренные причины;

iv) укрепление существующих механизмов для обеспечения немедленного предоставления необходимых финансовых средств и другой материальной и технической помощи;

v) оказание поддержки принимающим странам, прежде всего развивающимся странам, для содействия скорейшей и действенной регистрации и документирования беженцев и лиц, ищущих убежища;

vi) мобилизация необходимых ресурсов для оказания принимающим государствам поддержки и помощи в сохранении гражданского и гуманитарного характера убежища, в том числе, в частности, путем разоружения

вооруженных элементов и выявления, отделения и интернирования военнослужащих;

vii) предоставление поддержки международным сообществом — учреждениями, действующими в пределах своих мандатов, — принимающим государствам в целях дальнейшего наблюдения за лицами, выявленными в качестве подпадающих под сферу действия положений подпункта (vi), включая в соответствующих случаях создание необходимых механизмов и особых процедур определения индивидуального статуса беженца, включая, в частности, любое возможное применение положений об исключении защиты согласно Конвенции 1951 г. для оценки утверждений тех комбатантов, которые реально и окончательно отказались от военной деятельности и ищут убежища;

viii) создание резервных механизмов, делающих возможным немедленное реагирование на срочные потребности безопасности в странах первого убежища, в том числе на основе развертывания экспертов для оказания помощи в обеспечении безопасности лагерей беженцев, когда это необходимо и запрашивается соответствующим государством;

ix) выработка критериев и форм гуманитарного вывоза или эвакуации в другие страны (в контексте Косовского кризиса 1999 г. первое включало в себя вывоз беженцев в другие государства региона, в то время как второе предусматривало их эвакуацию в расположенные далее государства). В полном соответствии с международными Руководящими принципами эвакуация детей (ICRC, IRC, SCUK, UNICEF, UNHCR, WVI, Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, 2004, pp. 24–26; UNHCR, Refugee Children: Guidelines on Protection and Care, 1994, pp. 88–95; Evacuation of Children from Conflict Areas, Consideration and Guidelines, Everett M. Ressler, UNHCR and UNICEF, 1992), а также финансовом содействии и других формах поддержки соответствующим странам;

к) признает, что принципы международного сотрудничества и солидарности в контексте ситуации массового притока и подходы, изложенные в настоящем заключении, в частности в пункте (g) постановляющей части, в равной мере относятся к затяжным ситуациям, связанным с беженцами, ставшим результатом массового притока, и могут в значительной степени способствовать устойчивости международного реагирования, и подчеркивает важное значение в этой связи непрекращающейся международной вовлеченности, в том числе для устранения причин массового притока в целях достижения долгосрочных решений;

l) отмечает нынешние проблемы, с которыми сталкиваются страны убежища, в частности страны развивающегося мира, в преодолении последствий ситуаций массового притока, после того как те стабилизировались, в частности, если они стали затяжными, и рекомендует рассматривать следующие элементы составными частями международного реагирования, в том числе любых механизмов распределения ответственности, которые были выработаны:

i) оценка вместе со специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, неправительственными организациями и другими соответствующими действующими лицами воздействия беженцев на экономику общества, окружающую среду и безопасность принимающей страны, прежде всего в затяжных ситуациях, связанных с беженцами;

ii) изучение и обновление на регулярной основе любого всеобъемлющего подхода, который, возможно, был выработан по отношению к ситуации массового притока;

iii) заблаговременное объявление, при возможности, дальнейшей финансовой или другой помощи по окончании чрезвычайного этапа до изыскания долгосрочных решений;

iv) предоставление поддержки национальному потенциалу защиты принимающих государств, при необходимости, в частности для укрепления систем регистрации и документирования, и создание национальной нормативно-правовой базы и других механизмов, необходимых для того, чтобы защита и содействие могли быть обеспечены с течением времени;

v) предоставление финансовой и материально-вещественной помощи в поддержку групп беженцев и принимающих сообществ для содействия самообеспеченности беженцев в соответствующих случаях, тем самым усиливающее устойчивость любого будущего долгосрочного решения и облегчающее бремя стран первого убежища;

vi) предоставление финансовой и других форм поддержки, в зависимости от случая, в увязке с более широкими экономическими процессами и другими озабоченностями, которые могут иметься у стран первого убежища в связи с предоставлением защиты большому числу лиц, ищущих убежища, и беженцев;

vii) содействие рассмотрению международными финансовыми учреждениями того, в каких масштабах экономические и социальные издержки приема большого числа беженцев могут быть учтены при обосновании их мероприятий, включая условия систем финансовых займов и основанного на безвозмездной помощи содействия;

viii) изучение государствами, межправительственными и неправительственными организациями, а также другими действующими лицами путей совершенствования начального образования для беженцев, достижения гендерного паритета в образовании и обеспечения финансирования, в том числе с помощью частного сектора, в целях расширения возможностей среднего, профессионально-технического и высшего образования для беженцев, прежде всего подростков;

m) рекомендует далее, чтобы действия по рассмотрению и содействию долгосрочным решениям в целях распределения ответственности были ориентированы в соответствующих случаях на форму добровольной

репатриации, местной интеграции или переселения в третьих странах или, где это применимо, стратегическое сочетание, а также содействие принимающим странам, в том числе на основе:

i) предоставления финансового содействия и других форм поддержки в ситуациях, в которых добровольная репатриация предвидима или происходит, в частности, принимая во внимание то, что добровольная репатриация — предпочтительное решение;

ii) там, где уместна и целесообразна местная интеграция — предоставления финансового содействия и других форм поддержки, в том числе содействия развитию в интересах беженцев и принимающих их сообществ, с тем чтобы помочь странам убежища в местной интеграции беженцев;

iii) более эффективного и стратегического использования переселения в качестве механизма распределения бремени и ответственности, в том числе на основе применения методики группового направления на переселение;

iv) мобилизации поддержки реабилитации испытывающих воздействие беженцев районов принимающей страны, из которых возвратились беженцы;

n) *рекомендует*, чтобы при принятии плана действий или механизмов были предусмотрены действенные механизмы анализа, с помощью которых все действующие лица совместно оценивают его осуществление и необходимость внесения в него каких-либо изменений в свете развития событий;

o) *просит* УВКБ ООН регулярно представлять доклады Исполнительному комитету в рамках существующих механизмов представления докладов о новых моментах, касающихся международного распределения ответственности в отношении ситуаций массового притока.