

---

# 50 лет международной защиты беженцев: проблемы защиты вчера, сегодня и завтра

Эрика Феллер

**Г**азеты пестрят заголовками типа «Встреча экспертов в Дублине для обсуждения проблем детей, ищущих убежище», «В Гамбии растет число беженцев из сенегальской провинции Казаманс», «За последний уик-энд в Австрии задержаны 73 нелегальных иммигранта», «УВКБ продолжит репатриацию танзанийских беженцев из Кении», «Афганистан: талибы распространяют действие законов ислама на персонал, участвующий в операциях по оказанию помощи», «Население и армия опасаются штурма столицы Бурунди силами повстанцев», «1600 суданских беженцев – на территории Уганды», «Шотландия: ненависть к ищущим убежище позорит город», «Иммигранты, ищущие убежище, пытаются найти лазейку в устаревшем законодательстве». И это всего лишь некоторые из заголовков публикаций, посвященных проблемам беженцев, которые появились в печати в мае-июне 2001 г.

Чтобы получить хотя бы приблизительное представление о масштабе потребностей в гуманитарной помощи, удовлетворить которые призвана международная защита беженцев, до-

.....

**Эрика Феллер**, директор Департамента по вопросам международной защиты Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ).

Статья написана на английском языке.

статочно беглого взгляда на статистику. Она показывает, что на УВКБ возложена ответственность за судьбы примерно 22 миллионов беженцев в 160 странах, среди которых большинство составляют женщины, дети и старики. Конечно, пятидесятилетняя годовщина создания УВКБ и принятия Конвенции 1951 г. о статусе беженцев дает мало оснований для радости, но это повод серьезно задуматься о достигнутом уровне защиты беженцев и о том, в каком направлении можно и нужно идти дальше.

В настоящей статье содержится характеристика режима защиты беженцев и его основных элементов, а также отмечаются основные вехи в этой области. Автор поднимает вопрос о том, устарела ли Конвенция 1951 г., дает обзор актуальных проблем защиты и знакомит читателя с мнениями, высказываемыми в рамках ведущегося в настоящее время диалога о путях их решения.

### **Режим защиты беженцев**

Режим защиты беженцев, в рамках которого Верховный комиссар ООН по делам беженцев осуществляет свой мандат, основан как на общих принципах прав человека, так и на обязанностях, вытекающих из договорного и обычного права, в первую очередь из Конвенции 1951 г. и Протокола к ней 1967 г. В его формировании сыграли свою роль принципы и стандарты, сформулированные в других международных документах или выведенные из судебной практики многих стран. Наконец, одним из источников данного режима является так называемое «мягкое право», то есть решения и директивы авторитетных международных и региональных организаций, в том числе и заключения Исполнительного комитета УВКБ.

Правовое, политическое и этическое значение Конвенции 1951 г. выходит далеко за рамки ее конкретных положений. Ее важность в правовом плане заключается в том, что она определила базовые стандарты, которые могут стать основой для принципиальных действий. Ее политическая ценность состоит в том, что она установила поистине универсальные рамки, в которых государства могут сотрудничать и разделять ответственность, возникающую в связи с вынужденными перемещениями людей. С этиче-

ской же точки зрения, это единственный в своем роде документ, в котором 141 государство заявило о своей приверженности делу утверждения и защиты прав одной из самых уязвимых и обделенных категорий населения земного шара.

Конвенция 1951 г. стала вехой в установлении стандартов обращения с беженцами. Она вобрала в себя либо непосредственно, либо в результате неизбежного толкования основные принципы режима защиты беженцев, которые и сегодня остаются такими же актуальными, как в 1951 г. Эти принципы предусматривают, что

- запрещается высылка беженцев туда, где они будут подвергаться преследованию или где существует угроза преследования (принцип запрещения высылки);
- защитой должны пользоваться все беженцы без каких бы то ни было неблагоприятных различий;
- будучи социальной и гуманитарной по своей природе, проблема беженцев не должна становиться источником напряженности в отношениях между государствами;
- поскольку предоставление убежища может быть непосильным бременем для некоторых стран, удовлетворительное решение проблемы беженцев может быть достигнуто только посредством международного сотрудничества;
- нельзя ожидать от людей, которые спасаются от преследования, что их выезд из страны происхождения и въезд в другую страну всегда будут производиться в строгом соответствии с установленным законом порядком и, следовательно, они не должны подвергаться взысканиям за въезд без разрешения в страну, где они ищут убежище, или за незаконное пребывание на ее территории;
- учитывая очень серьезные последствия, к которым может привести высылка, прибегать к этой мере следует лишь в исключительных случаях, по соображениям государственной безопасности или общественного порядка;
- если требуется координация мер по решению проблемы беженцев, необходимо сотрудничество государств с Верховным комиссаром ООН по делам беженцев.

Кроме этого, защита беженцев включает и обеспечение соблюдения основных прав человека, подвергающихся особой опасности в ситуациях, в которых оказываются беженцы, а именно, права на жизнь, права на свободу и личную безопасность, права не подвергаться пыткам и другим видам жестокого или унижающего обращения, права не подвергаться дискриминации, права на получение самого необходимого для выживания (пищи, крова, медицинской помощи) и, наконец, на более поздних этапах, права на самообеспечение (средства к существованию, образование, доступ к услугам здравоохранения).

Эти основополагающие принципы и сегодня, через пятьдесят лет после принятия Конвенции о статусе беженцев 28 июля 1951 г., полностью сохраняют свою значимость как рамки для защиты беженцев, хотя современные местные реалии требуют иногда внесения в них кое-каких изменений. В этой защите есть пробелы, которые должны быть заполнены посредством привлечения дополнительных механизмов. Назрела необходимость развить указанные принципы, как это будет показано в следующих разделах. Однако вопрос о глубине нововведений и о направлении, в котором они должны идти, вызывает острые споры.

### **Основные вехи в развитии защиты беженцев**

В истории человечества беженцы были всегда, однако осознание ответственности международного сообщества за их защиту и решение проблем, с которыми они сталкиваются, произошло лишь во времена Лиги Наций, точнее, после назначения Фригьофа Нансена Верховным комиссаром по делам российских беженцев в 1921 г. Лига Наций делила беженцев на категории в зависимости от страны их гражданской принадлежности. Впоследствии мандат Ф. Нансена был распространен и на другие группы беженцев, в частности, армянских (1924 г.), ассирийских, ассирийско-халдейских и турецких (1928 г.). И Лига Наций, и Организация Объединенных Наций создавали и упраздняли различные международные учреждения, которые предназначались для решения проблем беженцев в Европе. Международная организация по делам беженцев (МОБ) стала непосредственной пред-

шественницей Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ). МОБ была создана в середине 1947 г. для решения проблем беженцев в Европе сразу после Второй мировой войны. Предполагалось, что она выполнит свою миссию к середине 1950 гг. Однако всеобъемлющий характер возложенной на нее задачи, включавшей в себя все аспекты проблемы беженцев (от регистрации и определения статуса до репатриации, обустройства на новых местах и правовой и политической защиты), сделал невозможным свертывание ее деятельности.

Поэтому Генеральная Ассамблея ООН в декабре 1949 г. приняла решение о замене МОБ Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, которое создавалось первоначально на три года как вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи на основании статьи 22 Устава ООН. 14 декабря 1950 г. Генеральная Ассамблея приняла Устав УВКБ. Перед Управлением были поставлены следующие задачи: обеспечить международную защиту беженцев и выработать долговременные решения их проблем, помогая государствам в их деятельности, направленной на облегчение добровольной репатриации беженцев и их включение в жизнь населения соответствующих стран. 1 января 1951 г. УВКБ приступило к работе, имея в штате 30 человек и бюджет 300.000 долларов США.

### **Пятидесятые годы: развитие режима международной защиты беженцев**

В момент создания УВКБ главная проблема состояла в том, что в Европе еще оставался один миллион человек, которые покинули свои страны, спасаясь от нацизма, а затем и от коммунизма. Работа УВКБ носила преимущественно юридический характер и состояла в облегчении въезда беженцев в страну и их интеграции, как того требовала Конвенция 1951 г. Эта Конвенция была и остается единственным обязывающим документом универсального характера в области защиты беженцев. Задумывалась она как документ со сравнительно ограниченной сферой применения, поскольку ее предметом был статус беженцев, а не поиск решений связанных с ними проблем и не установление причинных связей. Хотя по большому счету Конвенция базируется на

принципах прав человека, в ней больше говорится об обязанностях государств, чем о правах личности. Ее важнейшим вкладом стало, однако, общее определение понятия беженца. В 1967 г. вступил в силу протокол к Конвенции 1951 г., по сей день остающийся единственным. Тем самым было снято главное ограничение (во времени и в пространстве), лишавшее это определение универсального характера.

**Шестидесятые и семидесятые годы:  
расширение режима  
международной защиты беженцев**

Конечно, Конвенция 1951 г. заложила основу, но, в некотором смысле, она не пошла дальше определения базовых положений. Это стало очевидным, когда деятельность УВКБ по предоставлению защиты распространилась далеко за пределы Европы, особенно на страны африканского континента, которые переживали болезненный процесс деколонизации. Подход к определению беженца, исходящий из факта преследования, и признание в качестве оснований для того, чтобы считаться беженцем, лишь пяти факторов, перечисленных в Конвенции 1951 г., воспринимались как ограничивающие применимость последней. Это несоответствие становилось все более очевидным с ростом числа беженцев и распространением крупномасштабных конфликтов, которые вызывали перемещения населения. Уже в конце 50-х гг. Генеральная Ассамблея осознала необходимость расширения мандата УВКБ, чтобы оно могло предоставлять помощь и защиту категориям беженцев, не подпадающим под определение и географические рамки применения Конвенции 1951 г., и тогда УВКБ начало процесс, который в 1967 г. привел к принятию Протокола к Конвенции о беженцах.

В то же время развитие событий в Африке подтолкнуло к разработке регионального документа, который обновил определение, данное в Конвенции 1951 г., распространив его на более широкую категорию лиц. Результатом стало принятие в 1969 г. Конвенции ОАЕ о конкретных аспектах проблем беженцев в Африке. Конвенция ОАЕ сохранила определение беженцев из Конвенции 1951, добавив к нему еще один пункт, уточняющий, что

«термин «беженец» применяется также к любому лицу, которое вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-то части страны или во всей стране его происхождения или гражданской принадлежности, вынуждено покинуть место своего обычного проживания и искать убежище в другом месте за пределами страны своего происхождения или гражданской принадлежности». Иными словами, понятие «беженец» было расширено и охватывало уже не только жертв преследования, но и новую и постоянно растущую категорию жертв ситуаций общего конфликта и насилия. Конвенция ОАЕ стала заметным шагом вперед по сравнению с Конвенцией 1951 г., поскольку она признала, что одной из причин появления беженцев является отсутствие безопасности в какой-либо стране, уделила большее внимание конкретным решениям, в том числе добровольной репатриации, и способствовала принятию подхода к предоставлению помощи и защиты беженцам, основанному на разделении связанного с этим бремени.

В семидесятые годы значительное развитие получили концепции международной солидарности и разделения бремени в трудном поиске решений. Одной из самых значительных вех в этом смысле стала Международная конференция по беженцам и перемещенным лицам в Юго-Восточной Азии, состоявшаяся в 1979 г. в Женеве. Она проходила в тот момент, когда мировая общественность с большой озабоченностью следила за судьбой вьетнамцев, которые нелегально покидали свою страну на утлых суденышках, рискуя стать жертвами стихии или пиратов, и все это для того, чтобы быть выдворенными, достигнув берегов сопредельных государств. В результате этой Конференции была достигнута трехсторонняя договоренность: страны Юго-Восточной Азии обещали предоставлять временное убежище; Вьетнам, со своей стороны, взял обязательство легализовать выезд; третьи же страны, расположенные за пределами региона, согласились увеличить прием беженцев на постоянное место жительства. Впоследствии были реализованы основанные на разделении бремени важные механизмы спасения вьетнамцев, которые продолжали нелегально выезжать из своей страны морским путем. Этот детальный план действий в отношении индокитайских беженцев был первой попыткой охва-

тить все заинтересованные стороны (страны, предоставляющие убежище, страны происхождения и страны, принимающие на жительство), а также сообщество доноров скоординированным и нацеленным на решение имеющихся проблем пакетом договоренностей о распределении обязанностей в отношении беженцев.

**Восьмидесятые, девяностые годы XX века  
и XXI век: ограничения режима  
международной защиты беженцев**

Восьмидесятые и девяностые годы были отмечены серьезными изменениями в самих условиях осуществления режима международной защиты беженцев. Эти изменения не только поставили под вопрос соответствующие базовые понятия, но и повлияли как на политическую волю, так и на готовность принимающих стран продолжать предоставлять убежище на прежних либеральных условиях. Число беженцев возросло многократно, но уже не в результате борьбы за независимость, а из-за бурного развития межэтнических конфликтов в странах, которые обрели независимость. Эти конфликты подогревались соперничеством сверхдержав и усугублялись наличием общественно-экономических проблем в развивающихся странах. Находить решения проблем беженцев стало еще труднее, идет ли речь о двух с половиной миллионах беженцев из Афганистана, которые и поныне живут за границей, о странах Африканского Рога или Южной Африке. Несоблюдение прав человека и нарушения гуманитарного права перестали быть просто побочным продуктом войны, а стали осознанной целью военной стратегии, в результате чего даже конфликты, в которых не ведутся интенсивные военные действия, приводили к непропорционально высокой степени страданий гражданского населения и его массовым перемещениям. Вот всего лишь несколько примеров, относящихся к периоду, следовавшему за окончанием холодной войны, когда все эти признаки проявились еще более наглядно. Два с половиной миллиона человек были перемещены или бежали из Северного Ирака в Иран в 1991 г.; в бывшей Югославии число беженцев, перемещенных лиц и других получателей помощи от УВКБ превысило четыре миллиона; в 1994 г. кризис, разразившийся в районе Вели-



ких озер в Африке, вынудил более трех миллионов человек покинуть свои страны.

В условиях, когда перспектива долговременного политического решения проблем беженцев еще более отдалилась, у УВКБ практически не оставалось иного выхода, кроме как приступить к осуществлению долгосрочных программ по оказанию помощи миллионам беженцев, живущим в переполненных лагерях. Их численность стремительно росла: в середине семидесятых годов их было всего несколько миллионов, а к концу восьмидесятых годов их число превысило десять миллионов. В 1995 г. количество лиц, нуждающихся в помощи, подскочило до 25 миллионов или около того. В странах, предоставляющих убежище, еще большее беспокойство стал вызывать массовый прием беженцев, на скорую репатриацию которых рассчитывать не приходилось. Наплыв беженцев все больше стал восприниматься как угроза для политической, экономической и социальной стабильности. Даже в традиционно гостеприимных странах, предоставляющих убежище, беженцы вызывали враждебность и подвергались нападениям и всякого рода другим насильственным действиям. Стало чрезвычайно трудно обеспечить реальную защиту в условиях, когда приток беженцев вызван конфликтом, так и не нашедшим решения, когда противоборствующие стороны не обладают властью или легитимностью либо не осознают свою ответственность за соблюдение основных прав человека или гуманитарных норм. В некоторых ситуациях типа тех, которые имели место в районе Великих озер и в странах Африканского Рога, конфликты перехлестнули через границы и затронули регионы проживания беженцев, в том числе и возвращающихся в родные места, и перемещенных лиц, создав серьезную угрозу для безопасности их самих и местного населения. Правительства прибегли к закрытию границ или к выдворению беженцев, хотя это создавало для последних серьезный и даже смертельный риск, аргументируя свою позицию соображениями безопасности государства и местного населения. Наглядным примером этих ужасов могут послужить действия Гвинеи, которая в декабре 1998 – январе 1999 г. закрыла свою границу для сьерра-леонских беженцев, среди которых было много женщин и детей, которым повстанцы отрезали конечности. Граждан-

ский характер лагерей и поселений оставался под угрозой, причем в не последней степени из-за нежелания властей удалить лагеря беженцев от границ либо из-за отказа руководства лагерей от решительной борьбы с присутствием в них вооруженных элементов.

В таких ситуациях «добровольность» возвращения стала ключевой проблемой репатриации беженцев в страны, выходящие из многолетнего состояния войны, где мир еще остается хрупким, инфраструктура слабой, нет стабильного соблюдения прав человека и не гарантировано удовлетворение даже самых элементарных нужд. В этих случаях к возвращению зачастую подталкивает не факт изменений длительного характера, произошедших на родине, а неблагоприятная и даже враждебная обстановка в принимающей стране, из-за которой возвращение начинает восприниматься как наименьшее зло. В некоторых случаях стремительные отливы населения внезапно сменялись массовыми возвращениями в свою страну, откуда спустя короткое время людям снова приходилось спасаться бегством.

В развитых странах, где имеются разработанные системы предоставления убежища и давняя традиция активной политической поддержки защиты беженцев, произошли не менее значимые изменения. Серьезному пересмотру подверглась, особенно в последние годы, сама политика в области предоставления убежища из-за разделяемой всеми промышленно развитыми странами озабоченности по поводу перегрузки структур, которые работают с ищущими убежище лицами, растущей стоимости функционирования этих систем, сложности применения определения понятия «беженец» к смешанным группам прибывающих людей и серьезных нарушений правил предоставления убежища.

Ситуацию осложняют торговля людьми и их нелегальная переправка через границы. Незаконный ввоз в страну, где они надеются обрести убежище, все больше становится для ищущих убежища лиц немаловажным каналом, позволяющим попасть туда, однако за пользование им приходится платить. Лицо, желающее получить убежище, которое прибегает к услугам незаконных перевозчиков, серьезно осложняет свое положение в глазах многих государств и должно нести ответственность за двойное правонарушение: незаконное пересечение государственной границы,

усугубленное к тому же обращением к услугам группировок незаконных перевозчиков. В результате его просьба о предоставлении убежища не имеет никаких шансов на удовлетворение, а лишение такого лица основных привилегий воспринимается как более чем оправданное.

В судебной практике, законодательстве и концептуальной сфере медленно, но верно нарастает тенденция к отходу от существующих рамок предоставления защиты. Некоторые государства вернулись к слишком ограничительному применению Конвенции 1951 г. и Протокола к ней 1967 г. в сочетании с возведением целой «полосы препятствий», призванных не допустить получение юридического и физического доступа на их территорию (например, запреты и перехваты). И все это сопровождалось неправильным использованием полезных в иных смыслах понятий, связанных с предоставлением убежища, таких, например, как «безопасная страна», «альтернативная возможность покинуть опасный район, оставаясь в пределах страны проживания» или «явно необоснованные претензии», а также появлением удивительного многообразия альтернативных режимов, более ограниченных во времени и гарантирующих меньшие права, чем Конвенция 1951 г. Более продолжительное лишение свободы, урезание пособий, серьезное сокращение возможностей самостоятельно зарабатывать на жизнь в сочетании с ограниченными правами в области семейного воссоединения выступают как проявления одной и той же тенденции.

В некоторых государствах наметилась тенденция к полному отходу от объективной и правовой системы. Вместо того, чтобы осуществлять законодательный и контролируемый независимой судебной властью процесс, некоторые национальные системы предоставления убежища во все большей степени используют субъективные процедуры, создаваемые для рассмотрения каждого конкретного случая и по усмотрению исполнительной власти. Такие дискреционные формы защиты предоставляют меньшие гарантии для рассматриваемых категорий людей. Ответом на это стало еще более широкое использование международных документов по правам человека как альтернативного источника защиты лицами, чьи прошения о предоставлении убежища были откло-

нены, правоведами, изыскивающими схемы предоставления защиты, и судьями, учитывающими потребности в защите. Хотя Конвенция против пыток 1984 г. и Европейская конвенция о правах человека 1950 г. категорически запрещают выдворение, права лиц, получивших разрешение остаться в принимающей стране, как правило, уступают таковым признанных беженцев.

В целом, климат приема ищущих убежище лиц, рассмотрения их ходатайств, да и само обращение с ними сейчас менее доброжелательные, чем в прошлом. По целому ряду причин внутреннего или политического характера, многие из которых довольно своекорыстны, связанные с беженцами проблемы часто сильно политизируются и даже получают сенсационную окраску. Кроме этого, страсти подогреваются плохо информированными или преследующими какие-либо сиюминутные цели журналистами. Достоин сожаления тот факт, что ксенофобные и расистские выпады против беженцев во многих случаях политически инспирируются, а беженцев превращают в козлов отпущения в сложных ситуациях и эксплуатируют в политических и партийных целях.

Решение этих многоаспектных проблем настоятельно диктует необходимость вдохнуть новую жизнь в правовые принципы и нравственные ценности, лежащие в основе защиты беженцев и предоставления им убежища.

### **Устарела ли Конвенция 1951 г.?**

Высказывается мнение, что ввиду сложности современных миграционных потоков Конвенция 1951 г. устарела, стала неприменимой и бесполезной. Говорят даже, что в нынешнем миграционном контексте она становится неприемлемо осложняющим фактором. В частности, Конвенцию 1951 г. критикуют за недостаток гибкости, необходимой для решения современных проблем, связанных с миграцией.

Однако куда более распространена противоположная точка зрения, которую разделяет само УВКБ. На Конвенцию 1951 г. нельзя возлагать ответственность за то, что она не достигла целей, ничего общего не имеющих с проблемами, для решения которых она была задумана. Правда, ее положения затрагивают свя-

занные с иммиграцией проблемы, в том числе суверенное право государств регулировать пересечение границ, но сделано это было с единственной целью создать обязательное к исполнению исключение для четко ограниченной категории лиц, нуждающихся в защите. Конвенция 1951 г. никогда не предназначалась для решения проблем миграции и, тем более, миграционного контроля. С точки зрения УВКБ, недопустимо, чтобы надлежащая имплементация документа, касающегося защиты беженцев, перестала считаться приоритетной из-за миграционных проблем, которые формально или непосредственно не связаны с задачами, которые оно призвано решать.

При этом мы признаем, что в наши дни Конвенция 1951 г. подвергается множеству серьезных испытаний, в частности, в плане гибкости и сферы применения. Как бы там ни было, в списке этих сложностей обязательно окажутся следующие проблемы:

- Изменившиеся обстоятельства, в которых происходит перемещение населения и в которых должна действовать Конвенция 1951 г., конечно, требуют определенной гибкости в ее применении. Настало время прекратить споры вокруг целого ряда вопросов, например, о том, имеют ли жертвы насилия и преследования со стороны негосударственных образований (таких как полиция, вооруженные силы, ополчение, военизированные группировки, повстанцы-сепаратисты или бандиты) право на защиту в качестве беженцев на территории другого государства? Могут ли понятие «преследование» и признак «принадлежности к определенной социальной группе» из Конвенции 1951 г. на разумных основаниях быть распространены на защиту женщин от гендерного насилия, в том числе, в не последней степени, от изнасилования, в ситуации конфликта, но также, может быть, на негативную практику или даже на насилие в семье? Если конфликт затрагивает лишь часть государства происхождения, как далеко жертвам насилия и преследования следует искать защиту в пределах его границ, прежде чем их прошение о предоставлении убежища будет принято к рассмотрению в другом государстве? Наконец, каково воздействие

других конвенций, например, Конвенции о правах ребенка, на определение статуса детей беженцев и обращение с ними?

- Рост нелегальной миграции и незаконная перевозка людей через границы привели к «перенаселенности» пространства, на котором должна действовать Конвенция 1951 г.
- Существуют статусные различия разной степени выраженности между «конвенционными» беженцами, более широкой категорией лиц, нуждающихся в международной защите, на которых была распространена компетенция УВКБ, и лицами, в отношении которых государства явным образом признали свои обязанности в соответствии с Конвенцией 1951 г. Здесь напрашивается некоторая рационализация обязанностей с тем, чтобы обеспечить большую определенность в получении защиты теми, кто в ней нуждается.
- С этим связана проблема растущего числа вспомогательных форм защиты, которые государства, в том числе и европейские, часто создают в качестве менее дорогостоящей альтернативы защите, предусмотренной Конвенцией 1951 г. В результате сокращается сфера, в пределах которой Конвенция могла бы действовать надлежащим образом.
- В настоящее время кроме вспомогательных форм защиты на национальном уровне начинают появляться и различные формы дополнительной международной защиты, в том числе и основанные на международных документах по правам человека. Во многих государствах, предлагающих на нынешнем этапе те или иные дополнительные формы защиты, действует одновременно несколько параллельных процедур оценки потребностей в защите. Проблема, встающая при такой оценке, состоит в том, чтобы выработать механизмы, которые были бы наименее затратными для государственных учреждений, рассматривающих и пересматривающих ходатайства о предоставлении защиты.
- Следует упомянуть и усилия по созданию различных для разных регионов правовых рамок работы с беженцами и рассмотрения прошений о предоставлении убежища. Их разработчики, может быть, сами того не желая, создают реальную опасность опереженного дублирования Конвенции в некоторых регионах и попутно ставят под вопрос ее международную применимость.

- Допуская, что новые или усовершенствованные понятия, такие, например, как «альтернативная возможность перемещения в поисках безопасности, не покидая пределов страны происхождения», «безопасная третья страна» и «безопасная страна происхождения», имеют право на существование в рамках решений сложных проблем перемещения населения, следует помнить о необходимости в максимальной степени предотвращать их неправильное использование и применять их в процедурах, от которых зависит предоставление защиты.
- Создание практических условий для достойного и безопасного возвращения остается, в сущности, политическим процессом, далеко выходящим за рамки возможностей УВКБ. Вопрос состоит в том, каким образом обеспечить большую готовность международного сообщества вступить на путь энергичной и длительной поддержки усилий, прилагаемых на местах. Никакого другого долговременного решения, обеспечивающего надлежащие гарантии защиты, не существует.
- Одним из средств расширения имеющихся возможностей в плане предоставления убежища является обеспечение самодостаточности. При условии, что ассимиляция беженцев населением принимающей страны не приводит к ее экономической, социальной и политической дестабилизации, вопрос будет состоять в том, как усилить готовность принимающих стран разрешить интеграцию на местном уровне.
- Еще одна проблема состоит в обеспечении стопроцентного использования потенциала обустройства беженцев на новых местах, что является инструментом международной защиты, долговременного решения соответствующих проблем и средством, позволяющим распределить обязанности и разделить бремя затрат и забот.
- Наконец, среди перечисленных сложностей не последнее место занимает тот факт, что выработанный за полвека существования Конвенции подход к ее применению, основанный на интеграции, дал начало системам имплементации, которые недостаточно хорошо приспособлены к массовому наплыву беженцев или даже к прибытию большого числа лиц, ищущих убежище в индивидуальном порядке. В ситуациях массового притока бе-

женцев проблемы в связи с применением Конвенции возникают в разных частях мира. Вопрос состоит в том, чтобы найти решения как для отдельных беженцев, так и для их групп, которые были бы долгосрочными и гарантирующими защиту.

- Короче говоря, хотя Конвенция остается и должна оставаться основой защиты беженцев, ее действие подрывается со всех сторон. Предметом общей озабоченности стали укрепление Конвенции, усиление ее жизнеспособности и обеспечение ее «всеобъемлющего применения» в грядущие десятилетия. Все стороны, заинтересованные в существовании режима защиты, должны попытаться этого добиться. Конвенция 1951 г. — единственный по-настоящему универсальный договор, устанавливающий основополагающие принципы, на которых надлежит строить международную защиту беженцев. Как мы указывали выше, ее правовое, политическое и нравственное значение выходит далеко за рамки ее конкретных положений. В случае потери этой Конвенции, шансы на ее более или менее равноценную замену будут невелики.

### **Придать новый импульс защите беженцев**

Оказавшись перед лицом этих проблем, УВКБ в последнее время приложило большие усилия, чтобы усилить применение Конвенции посредством ряда целевых стратегий, касающихся таких аспектов, как

- ухудшение качества убежища;
- наличие пробелов в существующей системе предоставления защиты; и
- несоответствия между региональными подходами и международными стандартами.

Эти стратегии идут рука об руку с динамичной интерпретацией Конвенции 1951 г. Существуют прочно укоренившиеся международно-правовые нормы толкования договоров. Они были кодифицированы в Венской конвенции 1968 г. о праве международных договоров. Можно сказать, что эта Конвенция придает особое значение принципу эффективности, поскольку, согласно ее положениям, «договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать тер-



минам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора». Цель того или иного договора определяется, в частности, в его преамбуле. В преамбуле к Конвенции 1951 г. сказано, что, среди прочего, ее цель состоит в том, чтобы обеспечить соблюдение основных прав и свобод всем людям без дискриминации, а также чтобы беженцы в максимально возможной степени могли пользоваться этими основными правами и свободами. Таким образом, Конвенция выступает как очень конкретный правозащитный документ. Исходя из этого, чрезвычайно важно толковать ее положения таким образом, чтобы предоставляемая ими защита была по-настоящему действенной, что в свою очередь требует, в соответствии с постановлением, вынесенным в 1995 г. Европейским судом по правам человека по делу Лоизиду против Турции, чтобы Конвенция воспринималась как живой организм и понималась в свете нынешних условий, а не только в соответствии с теми намерениями, которые были четко выражены ее составителями в момент разработки проекта.

Это означает, что Конвенцию 1951 г. не следует воспринимать как нечто застывшее и что толковать ее надлежит в более «эволюционном ключе» с учетом изменений, произошедших со времени ее подписания. То, что такое толкование по своему духу соответствует намерениям, которые были у составителей Конвенции 1951 г. полвека назад, в декабре 2000 г. подтвердила и Палата лордов Великобритании в связи с делом Адена, заявив, что «по замыслу государств, подписавших Конвенцию, последняя призвана обеспечить постоянную защиту беженцев в меняющихся условиях сегодняшнего и завтрашнего мира».

При решении проблем защиты в контексте сегодняшнего дня чрезвычайно важно исходить из общего понимания принципов и целей. Вот лишь некоторые из вопросов, о которых следует помнить всем заинтересованным сторонам:

- *Массовый наплыв беженцев / сохранение гражданского характера убежища*

Ни одно из положений Конвенции 1951 г. и Протокола к ней 1967 г. не препятствует применению этих документов в ситуациях массового притока беженцев. Ответственность за обеспечение безопасности в лагерях для беженцев и районах, где жи-

вут беженцы, в том числе за выявление и отделение вооруженных элементов, в первую очередь лежит на принимающих государствах.

- *Защита беженцев и миграционный контроль — сбалансированность*

Полностью поддерживая борьбу, которую государства ведут против незаконного организованного провоза людей через государственные границы, необходимо в то же время соблюдать баланс между пресечением незаконного ввоза людей и защитой гуманитарных интересов и ценностей.

- *Препятствия на пути въезда*

Такие меры, как запрещение въезда, перехват беженцев, оформление виз, деятельность чиновников иммиграционных служб в странах выезда и соответствующие обязательства, налагаемые на перевозчиков, ограничивают доступ к убежищу. Если государства принимают такие меры, осуществляться они должны таким образом, чтобы соблюдались международное право прав человека и принципы защиты беженцев. Например, в случае применения санкций к перевозчикам, последних не следует привлекать к ответственности за транспортировку лиц, ищущих убежище.

- *Нелегальный въезд*

Аналогичным образом и согласно статье 31 Конвенции 1951 г., государствам не следует наказывать беженцев за нелегальный въезд или без необходимости ограничивать свободу передвижения таких лиц.

- *Содержание под стражей лиц, ищущих убежище, и беженцев*

К содержанию под стражей лиц, ищущих убежище, и беженцев следует прибегать лишь после надлежащего рассмотрения всех возможных альтернатив. Его применение должно быть ограничено случаями, когда оно действительно необходимо. Содержание под стражей не должно производиться «автоматически» или продлеваться без необходимости.

- *Процедура получения убежища / решение в письменном виде*

Как правило, всем ищущим убежище лицам должна быть дана возможность пройти процедуры предоставления им статуса беженца. Рассмотрение ходатайств о предоставлении статуса бе-

женца на первом этапе должно состоять из беседы с заинтересованным лицом, желательно с участием чиновников компетентного органа, принимающих решения. Все кандидаты должны автоматически получать в письменном виде решение, как относительно приемлемости ходатайств, так и самих ходатайств. Если ходатайство было отклонено или сочтено неприемлемым, решение должно быть аргументированным.

- *Единая процедура*

Единая процедура разбора всех ходатайств о предоставлении статуса беженца или иной дополнительной формы защиты во многих случаях представляет собой самый простой и быстрый способ выявления лиц, нуждающихся в международной защите. При этом важно, чтобы такой подход, основанный на единой процедуре, не имел бы ничего общего с тенденцией к пересмотру защиты в сторону понижения и сведению ее только к одному *невыдворению*. В то же время статус беженца должен предоставляться в соответствии с положениями Конвенции 1951 г. и включать в себя все вытекающие из него права и обязанности.

- *Консультирование лиц, ищущих убежище/доступ к услугам переводчиков и УВКБ/НПО*

На всех стадиях процедуры предоставления убежища, в том числе при определении приемлемости соответствующих ходатайств, лица, ищущие убежище, должны получать консультации и рекомендации на понятном для них языке и при необходимости иметь доступ к услугам адвоката. Для них также следует делать доступными услуги квалифицированных и беспристрастных переводчиков и предоставить им право обращаться в УВКБ и признанные неправительственные организации (НПО).

- *Конфиденциальность*

На всех стадиях процедуры предоставления убежища должна соблюдаться конфиденциальность в отношении всех без исключения аспектов соответствующего ходатайства, в том числе и самого факта его подачи. Никакая информация на этот счет не должна передаваться стране происхождения заявителя.

- *Группы людей, нуждающихся в специальной защите*

Для детей и женщин-беженцев должны быть установлены особые процедуры:

- Когда женщины, ищущие убежище, прибывают в сопровождении родственников-мужчин, они должны быть без свидетелей и в доступной форме проинформированы о своем праве на любой стадии подать индивидуальное ходатайство о предоставлении убежища, причем до подачи последнего им должна быть предоставлена возможность получить юридическую консультацию. Желательно, чтобы беседы с женщинами, ищущими убежище, проводили тоже женщины — квалифицированные работницы и переводчицы. В любом случае такие беседы должны проводиться с учетом их пола.
- В случае безнадзорных или разлученных со своими семьями детей огромное значение приобретает учет интересов ребенка. Им никогда не следует отказывать в праве на въезд, их нельзя возвращать на пункте въезда или подвергать их при въезде длительному опросу в иммиграционных службах. Сразу после установления личности ребенка должен быть назначен квалифицированный опекун или советник, который будет ему помогать на всех последующих стадиях. Проведение бесед с детьми следует поручать специально подготовленным сотрудникам. Недопустимо подвергать задержанию детей, разлученных со своими семьями, по причинам, связанным с иммиграцией.

Отношение к другим категориям, таким, например, как жертвы пыток или престарелые, должно строиться на основе взаимопонимания и повышенного внимания к их специфическим нуждам в области защиты.

- *Пересмотр отрицательного решения*  
Все заявители имеют право на независимое обжалование отрицательного решения или на его пересмотр, причем это относится и к отрицательным заключениям о приемлемости ходатайств. Если такие заключения выносятся в рамках ускоренной процедуры, решение этого вопроса может быть упрощено. Отрицательный ответ должен даваться в письменной форме, содержать информацию о праве лица, ищущего убежище, на обжалование, о порядке обжалования и временных ограничениях, если таковые имеются.

- *Возвращение лиц, ищущих убежище, в третьи страны*  
Лицо, ищущее убежище, может быть возвращено в третье государство, только если ответственность за рассмотрение по существу его ходатайства о предоставлении убежища возложена на это государство и если соответствующее лицо будет защищено от выдворения и будет иметь возможность добиваться предоставления убежища и в случае признания обоснованности его ходатайства получит его в соответствии с принятыми международными стандартами. Любые механизмы, предусматривающие передачу ответственности за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, должны быть четко прописаны в законодательстве.
- *Право пребывать в стране до вынесения решения*  
В принципе, ищущее убежище лицо должно иметь право пребывать на территории государства, предоставляющего убежище, и не подвергаться высылке, выдворению или депортации до вынесения окончательного решения по его делу или в отношении компетентного органа, которому будет поручен его разбор.
- *Воссоединение семей*  
Признание того, что соответствующие лица нуждаются в международной защите, порождает целый «пакет» прав и преимуществ, касающихся, в частности, воссоединения разлученных семей, что позволяет им жить достойно, зарабатывая средства к существованию.
- *Долговременные решения*  
Ни в Уставе УВКБ, ни в других международных документах, касающихся беженцев, ничего не говорится о преимущественном значении долговременных решений. Опыт последних десятилетий в области использования долговременных решений, в том числе добровольной репатриации, включения в жизнь местного населения и переселения, показывает, что точки зрения относительно предпочтительности или, в некоторых случаях, осуществимости того или иного решения, могут варьироваться в широких пределах в зависимости от того, какое долговременное решение в наибольшей степени подходит всем беженцам или отдельным группам и лицам из их числа.

- *Добровольная репатриация*

Для того чтобы возвращающимся в родные места лицам не пришлось снова их покидать, очень важно, чтобы условия в стране обеспечивали безопасное (в физическом, правовом и материальном планах) и достойное возвращение.

- *Включение в жизнь местного населения*

Потенциально беженцы могут принести большую пользу обществу принимающей страны. Чтобы включиться в жизнь местного населения, беженцы должны иметь возможность осуществить свои права, как они определены в Конвенции 1951 г., в том числе им должен быть доступен и вариант натурализации. Для облегчения их интеграции общественность, частный и государственный секторы должны сотрудничать в работе с беженцами для создания обстановки, способствующей раскрытию их потенциала.

- *Переселение*

Переселение выступает как инструмент защиты, средство распределения обязанностей и, в определенных обстоятельствах, как долговременное решение. Политику в области переселения следует осуществлять последовательно и в духе открытости на основе соответствующих критериев в любом районе мира, постоянно заботясь при планировании переселения о соблюдении баланса между удовлетворением нужд и решением вопросов квотирования.

- *Разделение бремени и распределение обязанностей*

В поисках долговременных решений проблем беженцев УВКБ зависит от государств, предоставляющих убежище беженцам на основе разделения бремени и распределения обязанностей. Отказ от старого видения, основанного только на разделении бремени, в пользу нового подхода, предполагающего распределение обязанностей, связан с тем, что беженцы не только представляют собой проблему, но и сами являются частью ее решения, а также с признанием того факта, что страны, дающие убежище, менее всего готовы в плане финансов и материально-технического снабжения к оказанию помощи беженцам в ситуациях их массового притока или долговременного пребывания в стране.

Мы перечислили лишь некоторые проблемы, имеющие принципиальное значение, по которым необходимо достичь взаимопонимания. Как справедливо заметил один видный ученый, признанный специалист по праву беженцев, «делу защиты беженцев крайне вредят попытки делать вид, что существуют некие правила, хотя их нет и в помине, или мнение, что и последовательного оппонента можно переубедить посредством одних лишь аргументов риторического характера, если упорно их ему твердить»<sup>1</sup>. В следующем разделе статьи содержится описание процесса «Всемирного опроса по международной защите», призванного, среди прочего, уллучшить взаимопонимание в этой области.

### **Процесс обеспечения непрерывной защиты беженцев**

Учитывая указанное выше развитие событий, УВКБ решило в 2000 г. использовать предстоящий пятидесятилетний юбилей Конвенции 1951 г. для того, чтобы инициировать открытый, откровенный и конструктивный диалог с правительствами, НПО, экспертами по проблемам беженцев и самими беженцами. Этот «Всемирный опрос» был одобрен Генеральной Ассамблеей ООН и Исполнительным комитетом УВКБ. Его приветствовал Генеральный секретарь ООН. Этот процесс имеет целью, с одной стороны, содействовать полной и эффективной имплементации Конвенции 1951 г., и, с другой, выработать новые взаимодополняющие подходы, средства и стандарты для обеспечения международной защиты в ситуациях, которые в недостаточной степени охвачены Конвенцией 1951 г. Для УВКБ главная проблема в настоящее время состоит в том, чтобы оптимальным образом вдохнуть новую жизнь в существующий режим защиты, восстановить доверие к нему и в то же время придать ему гибкость, достаточную для того, чтобы он смог интегрировать новые понятия в области защиты с тем, чтобы обеспечить ее беженцам в ситуациях

<sup>1</sup> G.S. Goodwin-Gill. The International protection of refugees: What future? – *International Journal for Refugee Law*, Vol. 12, No. 1, 2000, p. 6.

их массового притока, в рамках различных систем предоставления убежища, а также при поиске решений о предоставлении защиты.

Чтобы состав участников дал возможность раскрыть соответствующие темы и добиться ожидаемых результатов, процесс опроса предполагалось осуществлять по трем направлениям. Первым из них является встреча государств-участников на уровне министров, второе — организация ряда «круглых столов» экспертов, а содержанием третьего будет выработка политики в рамках Исполнительного комитета.

### **Первое направление: встречи государств-участников на уровне министров**

На встрече государств-участников на уровне министров, запланированной на 12 декабря 2001 г., будет достигнута, как мы рассчитываем, одна из главных целей «Всемирного опроса», а именно, будет вновь продемонстрировано сплочение вокруг основополагающих принципов защиты беженцев и будет еще раз подтверждена воля государств полностью и эффективно следовать положениям Конвенции 1951 г. и Протокола к ней 1967 г. в соответствии с предметом, целями и задачами этих документов. Кроме этого, есть основания надеяться, что на этом форуме расширится состав государств, присоединившихся к Конвенции 1951 г. и Протоколу к ней 1967 г., или будет снят ряд оговорок, сформулированных некоторыми из них при подписании. Наконец, данный форум станет поводом для более широкого обмена мнениями между странами, представленными на нем, о системе управления международной защитой беженцев, в которой центральное место занимала и занимает Конвенция 1951 г. Кстати, это будет первая со времени подписания Конвенции 1951 г. и Протокола к ней 1967 г. встреча государств-участников этих договоров. В качестве ее организаторов выступают правительство Швейцарии и УВКБ.

### **Второе направление: «круглые столы» экспертов**

Содержанием второго направления, юридического по своей сути, будет рассмотрение остающихся открытыми вопросов толкования Конвенции 1951 г. и Протокола к ней 1967 г. Здесь



предстоит определить, каким образом и в каких направлениях право развивалось в последние годы, чтобы обеспечить более высокий уровень информированности принимающих решения лиц о том, как Конвенция 1951 г. понимается и применяется в сегодняшнем мире. Этот анализ проводится посредством организации ряда дискуссий в рамках «круглых столов» экспертов, которые представляют правительства государств-участников, НПО, научные круги, судебные и юридические системы. Благодаря неформальным консультациям с большим числом государств, НПО и других заинтересованных сторон УВКБ определило, какие проблемы должны быть вынесены на рассмотрение экспертов, и заказало ученым-специалистам исследования по соответствующей проблематике. Данные вопросы включают в себя: толкование положений статьи 1С и 1F Конвенции 1951 г., соответственно, о прекращении и о нераспространении действия ее положений в отношении ряда категорий лиц; принцип запрещения выдворения (статья 33); обязанности по наблюдению за применением положений Конвенции (статья 35); принадлежность к определенной социальной группе (статья 1А(2)); преследование по признаку пола (статья 1А(2)); защита внутри страны / перемещение внутри страны / альтернатива бегству; въезд без разрешения (статья 31); воссоединение семей (Заключительный акт Конференции ООН 1951 г.). Упомянутые выше исследования и материалы «круглых столов» будут опубликованы УВКБ в рамках юбилейных мероприятий в связи с пятидесятилетием Конвенции 1951 г. Кроме этого, они позволят УВКБ выработать свои собственные руководящие принципы, в том числе по определению статуса беженца.

### **Третье направление: определение политики в рамках Исполнительного комитета**

Третье направление опроса выстроено вокруг ряда проблем, касающихся политики в области защиты, в том числе тех, которые не были надлежащим образом охвачены Конвенцией 1951 г. Посредством дискуссий по проблематике защиты, которые предполагается провести в 2001 и 2002 гг. в рамках Исполнительного комитета, должны быть достигнуты следующие цели: во-первых, укрепление взаимопонимания при решении сложных

проблем в области защиты и расширение сотрудничества в этом вопросе; во-вторых, выработка практических решений и их реализация; в-третьих, разработка новых подходов, методов и стандартов, предназначенных для усиления защиты.

Третье направление не сводится только к установлению новых стандартов, но включает в себя повышение общего потенциала регулирования ситуаций, связанных с притоком беженцев и предоставлением убежища, в надлежащих рамках действующих договоров (т.е., Конвенции 1951 г., Протокола к ней 1967 г. и Конвенции ОАЕ). Практические рекомендации и договоренности относительно того, какие дополнительные соглашения следует заключить (например, решения Исполнительного комитета; соглашения о сотрудничестве), — всего лишь два из тех результатов, которые мы вправе ожидать.

Обсуждения, проводимые в рамках третьего направления, касаются четырех обширных тем, согласованных на организационной встрече в декабре 2000 г.<sup>2</sup>: защита беженцев в ситуациях их массового притока; защита беженцев в контексте различных систем предоставления убежища, в том числе проблемы, сопутствующие решению вопроса миграция/убежище; поиск решений, основанных на защите; защита женщин- и детей-беженцев. Распределение обязанностей или разделение бремени, а также некоторые аспекты защиты женщин- и детей-беженцев представляют собой, так сказать, пересекающиеся темы, и рассматриваются они как самостоятельно, так и во время всех обсуждений, посвященных самым разным вопросам. Чтобы придать опросу поистине глобальный характер, УВКБ организует целый ряд региональных встреч, что позволяет расширить состав участников в обсуждении вопросов, стоящих в повестке дня и представляющих особый интерес для того или иного региона.

2 См. пересмотренную Рабочую программу по проблематике «третьего направления» в рамках Исполнительного комитета (Working document), EC/GC/01/1/Rev. 2, 9 May 2001.

### Повестка дня для защиты

Проведение «Всемирного опроса» поможет выработать Повестку дня для защиты на ближайшие годы. Это будет своего рода дорожная карта с маршрутом, составленным на основе обсуждений, прошедших на самых разных встречах, и их выводов. В ней будут определены общие стратегические цели и пути их достижения. Предполагаемая повестка дня будет представлена на рассмотрение встречи государств-участников на уровне министров в декабре 2001 г. и позволит представленным странам обменяться мнениями о том, как, основываясь на системе Конвенции, наилучшим образом охватить проблемы глобальной ситуации с беженцами, которые не были должным образом отражены в Конвенции 1951 г., чтобы и они получили положительное решение.

Однако сегодняшние и завтрашние проблемы беженцев нельзя рассматривать изолированно друг от друга. Существует потребность в укреплении партнерства всех заинтересованных сторон и более четком понимании их роли. То, что защита интересов своего населения и защита границ от всякого рода нарушений является суверенной обязанностью государства – непреложный факт, однако у государства есть, кроме этого, и гуманитарные обязанности по отношению к беженцам и другим жертвам вынужденного перемещения. Важно, чтобы государства приложили усилия к созданию систем предоставления убежища, которые позволили бы точно определить, кто может считаться беженцем, кто помимо них нуждается в защите и кому следует отказать ввиду отсутствия оснований для пользования защитой и обеспечить безопасное и достойное возвращение в страну происхождения.

Важными участниками выработки долговременных решений проблем беженцев являются международные и национальные НПО. Они могут сыграть потенциально важную роль в предоставлении международной защиты и помощи. Действительно, беженцы нуждаются в поддержке НПО, поскольку государства и УВКБ в одиночку не в состоянии сегодня защитить миллионы беженцев во всем мире и оказать им помощь.

Еще одним важным партнером в деле предоставления защиты являются судебные органы. Творческий подход, который в своей практике проявляют национальные суды, позволяет вернуть

изначальный смысл понятию «защита беженцев». Они обеспечивают соответствие всей административной процедуры основополагающим принципам справедливости и надлежащего разбирательства, заботясь о том, чтобы в течение всего времени пребывания в стране, предоставившей убежище, с беженцами и лицами, ищущими убежище, обращались справедливо, гуманно и уважали их достоинство. К беженцам как группе зачастую проявлялось недостаточное внимание. Чтобы наполнить реальным содержанием любой процесс, связанный с их защитой, необходимо подключить самих беженцев к нему, в том числе в рамках таких форумов, как Исполнительный комитет.

### **Контуры будущего**

За последние полвека, то есть с момента подписания Конвенции 1951 г., заложившей основу глобальной структуры защиты, в области защиты беженцев произошли значительные изменения. Несомненно, есть определенная доля иронии в том, что защита беженцев одновременно является самой пропагандируемой на словах и самой непопулярной среди функций, возложенных на УВКБ. Таков фон, на котором развивается процесс «Всемирного опроса». В этих условиях последний служит форумом, на котором:

- будет отмечено 50-летие Конвенции 1951 г.;
- будет подтверждена в декларации, которую предстоит принять 12 декабря 2001 г. на встрече государств-участников на уровне министров, коллективная поддержка Конвенции 1951 г., Протокола 1967 г. и ценностей, которые они олицетворяют;
- государствам-участникам будет рекомендовано снять все оговорки, которые они, возможно, сделали при подписании, а странам, которые еще не являются участниками Конвенции 1951 г. и (или) Протокола 1967 г., будет предложено присоединиться к этим договорам;
- будут учтены изменения в праве беженцев и сформулированы рекомендации по остающимся открытыми вопросам толкования Конвенции 1951 г.;
- будут предприняты усилия в целях развития взаимопонимания по сложным проблемам защиты и укрепления сотрудничества в этой области;

- будут разрабатываться новые подходы, методы и стандарты, обеспечивающие усиление защиты;
- правительствам будет предоставлена возможность высказать свои точки зрения относительно международных усилий, направленных на решение проблем беженцев и перспективных направлений развития их защиты.

Данный процесс, очевидно, включает в себе определенный риск. Некоторые защитники беженцев опасаются, что если УВКБ тем или иным образом вынесет на обсуждение Конвенцию 1951 г., это может закончиться достижением консенсуса по режиму беженцев, основанному на гораздо более ограниченном уровне прав. УВКБ осознает эту опасность, но придерживается несколько иной точки зрения. Защита беженцев сталкивается с целым рядом серьезнейших проблем, которые вполне могут «перевесить» существующие принципы защиты, если не будут предприняты действия по их эффективному закреплению. УВКБ приходится работать в обстановке, для которой характерны опасно высокая степень разочарования различными аспектами Конвенции 1951 г.; ухудшение качества убежища во всем мире; наличие сотен тысяч беженцев, в отношении которых не принимаются своевременно решения, обеспечивающие их безопасность; снижение надежности партнеров по традиционным видам деятельности в области защиты; более высокий, чем в прошлом, уровень координации усилий по «регионализации» обязанностей, своеобразное понимание которых не всегда совместимо с принятыми международными подходами; и, наконец, система защиты вообще, недочеты и деформации которой начинают явственно проступать. Поэтому жизненно важно сохранить и упрочить деполитизированные и основанные на праве подходы ко всем ситуациям, связанным с беженцами.

Защита беженцев находится на перепутье, правда, есть и четкие указатели для движения в правильном направлении. При наличии мужества, развитого воображения, доброй воли и желания добиться положительных изменений, а также решимости достичь главной цели, то есть улучшения защиты беженцев, есть очень хорошие шансы на то, что в следующие пятьдесят лет система защиты беженцев станет прочной и жизнеспособной. ●