



ПОЗИЦИЯ УВКБ ООН ОТНОСИТЕЛЬНО ВОЗВРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН В ЮЖНУЮ И ЦЕНТРАЛЬНУЮ ЧАСТИ СОМАЛИ

Введение

1. В мае 2013 года на Конференции по Сомали в Лондоне международное сообщество выразило готовность поддержать Сомали в переходе к миру и стабильности. В итоговом документе Конференции было указано, что для страны наступил поворотный момент через год после окончания восьмилетнего переходного периода и после избрания в Сомали нового Парламента и Президента в рамках в целом законных выборов, а также формирования нового правительства. На Конференции также было указано на то, что многие проблемы остались нерешенными, в частности проблемы, касающиеся безопасности, управления, прав человека, перемещения и развития¹.

2. Даже в условиях крайне нестабильной обстановки, которая сохраняется в южной и центральной частях Сомали, гуманитарные специалисты и специалисты по вопросам развития начали изучение возможных мер для поддержки создания условий для возвращения граждан в Сомали в будущем. Несмотря на то, что масштабные возвращения граждан во многие части Сомали в настоящее время невозможны, общепризнанным является тот факт, что решение вопроса затянувшегося крупномасштабного перемещения будет неотъемлемым элементом обеспечения устойчивого мира в Сомали. В связи с этим, 10 ноября 2013 года федеральное правительство Сомали, правительство Кении и УВКБ ООН подписали трехстороннее соглашение, которое устанавливает правовые рамки для будущего возвращения граждан из Кении в Сомали². В соглашении не определены сроки возвращения

¹ Правительство Соединенного Королевства (Министерство иностранных дел и по делам Содружества, Департамент по международному развитию и Канцелярия премьер-министра), Заключительное коммюнике Международной конференции по ситуации в Сомали, 7 мая 2013 г., <https://www.gov.uk/government/news/somalia-conference-2013-communicue>.

² Верховный комиссар ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Трехстороннее соглашение между Правительством Республики Кения, Правительством Федеративной Республики Сомали и Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев о добровольной репатриации

граждан, в нем указывается, что все возвращения граждан должны быть добровольными и осуществляться в условиях безопасности и сохранения достоинства. В Кении и Сомали были начаты приготовления для реализации пилотных проектов поддержки спонтанного возвращения граждан в отдельные районы, а также работа с принимающими общинами и вернувшимися ВПЛ для улучшения условий в целом – в рамках многосторонней стратегии содействия укреплению мира.

3. В рамках и с целью поддержки готовности международного сообщества поддержать переход Сомали к стабильности, УВКБ ООН приступило к реализации Глобальной инициативы помощи сомалийским беженцам (GISR), первое заседание которой состоялось в ноябре 2013 года. Сотрудничество с принимающими государствами, сомалийской диаспорой, донорами и экспертами по ситуации в Сомали, которое происходит в рамках GISR, начинает приносить свои плоды, например в форме образовательных инициатив для сомалийцев в странах убежища в регионе, работы по поиску источников средств к существованию и других инициатив, направленных на поддержку самообеспечения и уменьшения зависимости граждан. УВКБ ООН и партнеры, участвующие в GISR, более тесно сотрудничают с диаспорой и встретятся с региональными заинтересованными сторонами в Аддис-Абебе в конце июля 2014 года для обсуждения дальнейших действий в рамках региональной стратегии. Учитывая тот факт, что сомалийские беженцы и представители сомалийской диаспоры присутствуют во всех уголках мира, региональная стратегия в идеале должна перерасти в глобальную стратегию, с обеспечением конструктивного взаимодействия и участия со стороны государств, расположенных за пределами региона.

Текущая ситуация

4. Как отмечается в анализе потребностей в защите выходцев из южной и центральной частей Сомали, изложенном в Рекомендациях УВКБ ООН по вопросу международной защиты от 17 января 2014 года³, ситуация в сфере обеспечения безопасности во многих районах южной и центральной частей Сомали продолжает оставаться нестабильной⁴, а возможности государства и государственных институтов по защите гражданского населения, проживающего там, остаются ограниченными, в том числе и на местном уровне⁵. Длительный вооруженный конфликт привел к разрушительным

сомалийских беженцев, живущих в Кении, 2013 год, 10 ноября 2013 г.,

<http://www.refworld.org/docid/5285e0294.html>.

³ УВКБ ООН, Рекомендации по вопросу международной защиты в отношении лиц, покидающих южную и центральную части Сомали, 17 января 2014 г., <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52f0ead24>.

⁴ Как сообщается, в период после публикации в январе 2014 года Рекомендаций по вопросу международной защиты... (полная ссылка в предыдущей сноске) ситуация в области безопасности ухудшилась. См., например Единая региональная информационная сеть (IRIN), Снижение безопасности в Могадишо, 9 апреля 2014 г., <http://www.refworld.org/docid/5379ca534.html>; Служба новостей ООН, Сомали: Специальный представитель ООН осуждает недавние вспышки смертоносного насилия в Байдоа, 24 марта 2014 г. <http://www.refworld.org/docid/533950634.html>; IRIN, Краткосрочные затраты военных успехов в Сомали, 21 марта 2014 г., <http://www.refworld.org/docid/53394c044.html>; Совет Безопасности ООН, Доклад Генерального секретаря о ситуации в Сомали, 3 марта 2014 г., S/2014/140, <http://www.refworld.org/docid/531ef31f4.html>.

⁵ См. например, Служба новостей ООН, Как заявил Совет Безопасности, усилия Сомали по строительству сплоченного государства требуют международной поддержки, 11 марта 2014 года,

последствиям, в том числе массовому перемещению, ослаблению общинных структур, грубым нарушениям прав человека и правопорядка. Большие районы южной и центральной частей Сомали находятся под контролем негосударственных вооруженных группировок⁶.

5. В марте 2014 года Служба национальной безопасности Сомали (SNSF) и Миссия Африканского союза в Сомали (АМИСОМ) начали военную операцию против таких группировок, известную как операция «Орел». Продолжающаяся на сегодняшний день операция привела к перемещению около 73 тыс. человек⁷. Нарушения прав человека зафиксированы⁸ в районах проведения военных действий, хотя проверка таких сообщений остается проблемной из-за отсутствия безопасности и доступа к ним. Транзитные маршруты к ключевым городам и из них являются небезопасными, поскольку криминальные элементы установили незаконные контрольно-пропускные пункты, где они, как сообщается, вымогают деньги и ценные вещи у ВПЛ⁹. Даже там, где государством был восстановлен территориальный контроль, необходимо будет провести меры по восстановлению местного гражданского управления, в том числе функционирования правосудия и силовых структур. Ситуация в этих районах, как ожидается, будет оставаться нестабильной в течение некоторого времени¹⁰.

6. На этом фоне УВКБ ООН обеспокоено значительным количеством депортаций в южную и центральную части Сомали, которые наблюдает организация.

Депортации

7. С декабря 2013 года более 34 тыс. сомалийцев были депортированы из разных стран в Сомали, часто в контексте усилий по решению проблем нелегальной миграции и безопасности¹¹. Большинство депортированных – это молодые сомалийские мужчины

<http://www.refworld.org/docid/5322d9f24.html>; телеканал France 24, «Операция «Орел»: Отслеживание «Аль-Шабааб» в Сомали, 19 мая 2014 г., <http://www.france24.com/en/20140516-operation-eagle-somalia-fight-against-al-shabaab-african-union-al-qaeda/>.

⁶ См. сноску 3.

⁷ На основе информации, имеющейся в представительстве УВКБ ООН в Сомали.

⁸ УВКБ ООН и его партнеры в Сомали получили такие отчеты от ВПЛ.

⁹ УВКБ ООН и его партнеры в Сомали получили такие отчеты от ВПЛ.

¹⁰ См., например «... в то время как войска Африканского союза добились прогресса в наземных операциях, существуют большие сомнения относительно возможностей армии и правительства Сомали по заполнению образовавшегося вакуума в сфере безопасности и гуманитарной сфере, сразу после отхода войск. Хотя «Аль-Шабааб» больше не имеет видимого присутствия в Кориули, достаточно большая боевая группировка все еще находится всего в нескольких километрах от него и о ней мало конкретных разведанных...». Телеканал France 24, «Операция «Орел»: Отслеживание «Аль-Шабааб» в Сомали, 19 мая 2014 г., <http://www.france24.com/en/20140516-operation-eagle-somalia-fight-against-al-shabaab-african-union-al-qaeda/>. См. также: «Махамед Муза Тарей, исполнительный директор Сомалийского института политики и стратегических исследований, отмечает, что после возвращения территории могут сразу возникнуть политические споры. «Мы увидели, что определенный район был освобожден от «Аль-Шабааб», но при этом не была определена дальнейшая политическая стратегия. В итоге, возник вакуум власти, а также межклановые столкновения», – заявил Тарей». См. Служба новостей «Голос Америки», АМИСОМ расширяет операции против «Аль-Шабааб» в Сомали, 13 марта 2014 г., <http://www.voanews.com/content/amisom-expands-operations-against-al-shabab-in-somalia/1870507.html>.

¹¹ Подробная информация доступна для УВКБ ООН.

и женщины, хотя в ряде случаев также были депортированы дети и пожилые люди. Часто появляются сообщения о разлученных семьях. Многие депортированные лица оказались в такой же ситуации, как ВПЛ в Могадишо.

8. Среди депортированных были зафиксированы подтвержденные зарегистрированные беженцы и просители убежища; их депортация в Сомали является принудительным возвращением. Депортация других сомалийцев также может являться принудительным возвращением, в зависимости от индивидуальных обстоятельств.

Позиция УВКБ ООН относительно принудительного возвращения граждан

9. В нынешних условиях УВКБ ООН призывает государства воздерживаться от принудительного возвращения любых лиц в районы южной и центральной частей Сомали, в которых проводятся военные действия и/или последующее перемещение лиц, которые остаются ослабленными и небезопасными после недавних военных действий или остаются под контролем негосударственных группировок. Для сомалийцев из этих районов необходимо проанализировать их право на получение международной защиты беженцев в соответствии с Конвенцией 1951 года и в Африканском союзе, согласно Конвенции ОАЕ 1969 года¹²; многие из них, скорее всего, соответствуют критериям статуса беженца в соответствии с одной или обеими этими Конвенциями¹³. Общие обязательства о невозвращении в рамках международного права в области прав человека могут быть задействованы в контексте насильственного возвращения сомалийцев в южную и центральную части Сомали.

Спонтанное и организованное возвращение граждан

10. Те сомалийцы, которые находятся за пределами страны и рассматривают возможность спонтанного возвращения в южную или центральную части Сомали, должны быть обеспечены максимально подробной информацией о ситуации в местах их происхождения с тем, чтобы позволить им учесть текущие обстоятельства в

¹² См. статьи 1.1 и 1.2, Организация африканского единства (ОАЕ), Конвенция, регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке («Конвенция ОАЕ»), 10 сентября 1969 г., 1001 U.N.T.S. 45, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>.

За пределами Африканского союза могут применяться другие, более широкие критерии международной защиты, (а) Картахенская декларация о беженцах, коллоквиум по теме «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме», 22 ноября 1984 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html> (в отличие от Конвенции ОАЕ, Картахенская декларация не является юридически обязательным документом; ее положения приобретают силу закона только путем внедрения в национальное законодательство) и (б) Квалификационная директива, Европейский Союз, Директива 2011/95/EU Европейского парламента и Совета ЕС по стандартам для квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, по единому статусу для беженцев или для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, и по содержанию предоставляемой защиты (переработанная), 13 декабря 2011 г., <http://www.refworld.org/docid/4f06fa5e2.html>, статьи 2(f), 15.

¹³ Для полного анализа потребностей в защите сомалийцев из южной и центральной частей Сомали до реализации недавней военной акции см. Рекомендации по вопросу международной защиты (полная ссылка в сноске 3).

отношении безопасности, управления и средств к существованию и сделать полностью осознанный выбор.

11. Если же они рассматривают возможность возвращения в Могадишо, в свете продолжающейся или вновь возникшей нестабильности или других неблагоприятных условий в местах их происхождения, им необходимо предоставить подробную информацию о текущих условиях жизни и рисках в Могадишо¹⁴. Затяжной характер перемещения в Могадишо привел к дальнейшему напряжению ситуации с поиском мест для проживания и услуг, при этом условия жизни для внутренне перемещенных лиц все более усложняются. Кроме того, по имеющейся информации ситуация с безопасностью в городе в последнее время снова ухудшилась и продолжает вызывать серьезные опасения¹⁵.

12. Трехстороннее соглашение, регулирующее добровольное возвращение граждан из Кении в Сомали¹⁶ не влияет на оценку потребностей в международной защите сомалийцев, ищущих убежища. Как и в других странах¹⁷ тот факт, что некоторые сомалийцы могут принять решение о возвращении, несмотря на неидеальные условия, не меняет того, что многие сомалийцы¹⁸ продолжают бежать в поисках международной защиты, либо на основании Конвенции 1951 года, либо по причинам, которые могут обеспечить их соответствие критериям Конвенции ОАЕ 1969 года¹⁹.

13. В случаях, когда УВКБ ООН поддерживает возвращение граждан в рамках пилотных проектов в определенные места, Бюро будет проверять и подтверждать

¹⁴ См., например, «в Могадишо, страх нападения и преступных действий мешает многим вести нормальный образ жизни», а что касается ситуации женщин и девушек из числа ВПЛ в Могадишо: «Сексуальное насилие в отношении женщин является также одной из основных проблем, особенно для тех, кто пребывает в лагерях ВПЛ. По данным Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), в течение первых шести месяцев 2013 года в Могадишо было зафиксировано 800 случаев сексуального и гендерного насилия». См.: IRIN, Сомали грозит риск «рецидива», 7 мая 2014 г., <http://www.irinnews.org/report/100051/somalia-at-risk-of-relapse>.

¹⁵ См., например, «В Могадишо ситуация с безопасностью ухудшилась с ... декабря», – заявил специальный представитель Генерального секретаря в Сомали Николас Кей 11 марта в Совете Безопасности ООН. «Настали сложные времена, и в краткосрочной перспективе они могут стать еще сложнее. Отсутствие безопасности в Могадишо создает проблемы для сомалийцев, ООН и международного сообщества. Риск дальнейших нападений на правительство Сомали и международные цели остаются высокими, – добавил он. – Многим жителям Могадишо, страх нападения и преступных действий мешает вести нормальный образ жизни. Такие районы как Хелива, Якшиид и Дайнил особенно сильно пострадали, что заставило людей бежать в более мирные районы города». См. IRIN, Ухудшение ситуации в сфере безопасности в Могадишо, 9 апреля 2014 г., <http://www.irinnews.org/report/99906/security-downturn-in-mogadishu>.

¹⁶ См. сноску 2.

¹⁷ Например, такие как Афганистан – страна, которая подписала трехсторонние соглашения о возвращении граждан с УВКБ ООН и рядом стран, включая Пакистан.

¹⁸ Количество заявлений сомалийцев о предоставлении убежища в 44 промышленно развитых государствах в 2013 году выросло на 23% по сравнению с 2012 г., 18 701 заявление сомалийцев о предоставлении убежища было зарегистрировано в 2012 г. и 23 071 – в 2013 году. См. УВКБ ООН, Тенденции УВКБ ООН в сфере предоставления убежища в 2013 году, март 2014 г., <http://www.unhcr.org/statistics/2013-Asylum-Trends-annex-tables.zip>, таблица 3.

¹⁹ За пределами Африканского союза могут применяться другие, более широкие, критерии международной защиты, см. сноску 12.

добровольность перемещения путем проведения индивидуальных интервью со всеми членами возвращающихся семей.

14. Как и в аналогичных ситуациях в других странах, начало более масштабной организованной репатриации будет зависеть от условий в местах возвращения, которые должны быть благоприятными для долговременного возвращения в условиях безопасности и сохранения достоинства. УВКБ ООН продолжает следить за ситуацией во всех доступных районах Сомали.

15. Любая помощь, оказываемая УВКБ ООН для обеспечения возвращения в Сомали, направлена на поддержку лиц, которые, будучи полностью проинформированными о ситуации в местах их прежнего проживания, добровольно принимают решение вернуться. Любая будущая роль УВКБ ООН в содействии организованной добровольной репатриации в Сомали и любое будущее участие УВКБ ООН в мероприятиях, направленных на обеспечение устойчивой реинтеграции репатриантов и ВПЛ в Сомали не должны быть истолкованы как подразумевающие оценку со стороны УВКБ ООН того, что Сомали является безопасной для всех лиц, независимо от личных характеристик или обстоятельств. В связи с этим следует отметить, что добровольная репатриация и принудительное возвращение являются принципиально разными процессами и предусматривают различные обязательства их участников.

Защита беженцев в соответствии с Конвенцией 1951 года

16. В отношении сомалийцев, которые прибыли из южной и центральной частей Сомали и обращаются за международной защитой в странах за пределами АС, УВКБ ООН напоминает, что ввиду личных характеристик многие из них могут подпадать под положения Конвенции 1951 года о статусе беженцев²⁰. В нынешних условиях это относится к сомалийцам из районов, упоминаемых в соответствующем разделе данного документа, где рекомендуется воздержаться от их возвращения, а также к сомалийцам из районов южной и центральной частей Сомали, которые находятся под эффективным контролем правительства и где не ведутся военные действия²¹.

УВКБ ООН, июнь 2014 г.

²⁰ Или подпадают под более широкие критерии международной защиты; см. сноску 12.

²¹ См. полный список данных в вышеупомянутых "Рекомендациях по вопросу международной защиты в отношении лиц, покидающих южную и центральную части Сомали", 2014 г., сноска 3.