



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ДОКУМЕНТ

Диалог Верховного комиссара по проблемам защиты: «Недостатки в защите и ответные меры»

Женева, 8-9 декабря 2010 г.

I. ВВЕДЕНИЕ

Тема четвертого Диалога Верховного комиссара по проблемам защиты, который состоится в Женеве 8-9 декабря 2010 г., - «Недостатки в защите и ответные меры». В этом году Диалог станет предвестником празднования в 2011 г. 60-й годовщины Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и 50-й годовщины Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства, кульминацией которого будет встреча государств-участников на уровне министров 7-8 декабря 2011 г. Дискуссии и итоги Диалога 2010 г. создадут основу для встречи министров в 2011 г. В данном концептуальном документе изложена справочная информация по данной теме, и очерчены задачи Диалога 2010 г. Празднования будут предметом отдельного документа.

II. НЕДОСТАТКИ В РЕЖИМЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ

«Режим международной защиты» означает стандарты и практические методы, внедренные международным сообществом для беженцев и лиц без гражданства.¹ Он гибок и продолжает развиваться в ответ на новые перемещения и потребности сегодняшнего дня. Вместе с тем, давно признано, что в режиме международной защиты есть недостатки. Глобальные консультации по международной защите 2000-2002 гг., инициированные УВКБ ООН при участии государств, неправительственных организаций, беженцев и других заинтересованных субъектов, стали результатом именно этого осознания. Консультации привели к формулированию широкого спектра рекомендаций о путях совершенствования режима защиты беженцев перед лицом современных проблем; эти рекомендации были воплощены в «Программе защиты», одобренной в международном масштабе. Отдельные недостатки в защите стали также предметом предыдущих Диалогов Верховного комиссара, в частности, Диалога 2007 г. о защите беженцев, долговременных решениях и международной миграции и Диалога 2009 г. по проблемам защиты беженцев, проживающих в городах.

¹ База международной защиты состоит главным образом из следующих документов: Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, с изменениями, внесенными Протоколом 1967 г. к ней; Конвенции 1954 г. о статусе апатридов; Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства; региональных документов о беженцах и гражданстве/безгражданстве. Вышеперечисленные документы дополняют международное право в области прав человека. УВКБ ООН, учитывая его наблюдательную функцию, играет особую роль в этом режиме.

За предыдущие годы достигнут определенный успех в устранении недостатков в защите. Разные заинтересованные стороны принимали разнообразные меры во исполнение «Программы защиты» (ежегодные сводки о достигнутом прогрессе можно найти на веб-сайте УВКБ ООН). «Программа защиты» определяет ключевые направления политики УВКБ ООН и фактически направляет проводимую УВКБ ООН работу по защите. Например, УВКБ ООН во исполнение «Программы защиты» разработало ряд оперативных и юридических методик, стандартов и справочников. Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара принял ряд заключений по темам, определенным в «Программе защиты», в том числе по таким вопросам: сексуальное насилие и сексуальная эксплуатация; вопросы правовой защищенности в контексте добровольной репатриации беженцев; международное сотрудничество и распределение ответственности и обязанностей в ситуациях, связанных с массовым притоком; предоставление международной защиты, в том числе с помощью дополнительных форм защиты; женщины и девочки в группе риска; определение, предотвращение и сокращение безгражданства; ситуации, в которых решение проблем беженцев затягивается. Недостатки в защите также устранялись с помощью политики, практики и действий государств и путем принятия правовых актов региональными органами, включая Африканский Союз и Европейский Союз.

Несмотря на эти позитивные события, остается ряд недостатков и проблем в защите, связанных как с самой базой международной защиты, так и с ее реализацией. Такие недостатки требуют новых ответных мер. Постоянной темой в обсуждении недостатков в защите стала необходимость достижения более последовательного и согласованного понимания в вопросе распределения ответственности и обязанностей. Ведь это и есть сутью режима международной защиты беженцев. Тем не менее, в условиях отсутствия четко определенных принципов ответственность и обязанности не всегда справедливо распределяются между государствами, становясь предметом специальных договоренностей, что не позволяет говорить о достаточной предсказуемости. Более того, ситуации, связанные с перемещением в определенных региональных контекстах, могут предполагать более широкое совместное распределение обязанностей и выходить за пределы возможностей или сферы действия национальных систем убежища либо двусторонних договоренностей. В таких случаях многосторонних инструментов защиты и решений нет. В ходе Диалога можно было бы рассмотреть вопрос о том, как улучшить сотрудничество и распределение ответственности, как региональные договоренности о защите или сотрудничестве могли бы с максимальной эффективностью задействоваться наряду с национальными системами убежища, чтобы люди не попадали в сложные ситуации, связанные с недостатками в защите.

На более общем уровне также поднимались вопросы о способности существующей базы международной защиты обеспечивать решение вопросов, связанных с современными формами перемещения. Диалог и празднования 2011 г. могли бы предоставить возможность для изучения новой динамики защиты, что могло бы привести к выработке более гибких и динамичных способов устранения недостатков в защите для тех людей, которые недостаточно защищены существующей международной правовой базой.

Учитывая грядущую пятидесятилетнюю годовщину Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства, которая будет отмечаться в 2011 г., это событие также дает своевременную возможность обсудить вопросы, касающиеся «забытой проблемы» безгражданства. Для миллионов лиц без гражданства во всем мире фактическое отсутствие гражданства означает, что они сталкиваются с бесчисленными препятствиями в осуществлении своих основных прав. Масштаб проблемы безгражданства определен не полностью, имеет место ограниченное присоединение к соответствующим международным договорам,² остаются препятствия для приобретения гражданства, а некоторые законы о гражданстве требуют внесения изменений.³

III. ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИАЛОГА

В свете данного контекста Диалог будет построен на ряде вопросов:

- Какие можно разработать механизмы и инструменты для улучшения сотрудничества и распределения ответственности?
- Какие существуют недостатки в законодательстве и имплементации для устранения которых требовалось бы региональное сотрудничество, и, в этом контексте, какими могли бы быть компоненты всеобъемлющих систем защиты?
- Как можно активизировать присоединение к конвенциям о безгражданстве и их полномасштабное выполнение? Какие шаги, кроме присоединения, можно было бы предпринять для предотвращения и сокращения безгражданства и защиты апатридов?

IV. ИТОГИ ДИАЛОГА

Можно надеяться, что Диалог 2010 г. послужит:

- созданию форума для обмена предложениями о механизмах распределения ответственности и обсуждения примеров передовой практики;
- определению ключевых элементов комплексных региональных подходов к ситуациям, связанным с перемещением;
- возможному выявлению ситуаций, связанных с вынужденным перемещением, которые могут не быть охвачены Конвенцией 1951 г., и предоставлению возможности для обмена мнениями о том, как государства могут более эффективно решать проблемы, связанные с такими ситуациями;
- определению причин безгражданства, препятствий для решений, рисков защиты для лиц без гражданства, а также достижению консенсуса по вопросу о том, как можно решить эти проблемы с помощью международной правовой базы.

V. УЧАСТИЕ И ФОРМАТ

² Участниками Конвенции 1954 г. о статусе апатридов являются 65 государств, а Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства – 37.

³ Например, в некоторых государствах законодательство о гражданстве не дает женщинам права передавать гражданство своим детям.

Приглашения для участия в Диалоге будут направлены государствам-членам Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара и наблюдателям Постоянного комитета, соответствующим партнерам из системы ООН, межправительственным и неправительственным организациям, ученым, экспертам и другим заинтересованным лицам.

Диалог 2010 г. пройдет в том же формате, что и предыдущие. УВКБ ООН подготовит необходимые документы для построения дискуссий. Председательствовать на Диалоге будет Верховный комиссар. Для того, чтобы обсуждения были как можно более открытыми, основанными на взаимодействии и неформальными, они будут состоять из сочетания пленарных заседаний и работы отдельных групп. Ни одна из дискуссий не будет относиться к отдельным участникам. Верховный комиссар не будет стремиться к достижению результата на основе договоренности, а изложит суть дискуссий в «Резюме Председателя».

*УВКБ ООН
17 августа 2010 г.*