



Ликвидация безгражданства в течение 10 лет

Примеры
передового
опыта

Действие 9

Присоединение к Конвенциям ООН о безгражданстве

УВКБ ООН при поддержке других заинтересованных сторон публикует серию материалов о передовом опыте оказания помощи государствам в достижении целей, обозначенных в его Кампании по ликвидации безгражданства в течение 10 лет. К этим целям относятся:

Урегулирование основных
ситуаций безгражданства,
существующих в
настоящее время

Предупреждение
возникновения новых
случаев безгражданства

Усовершенствование
процедур выявления
лиц без гражданства и
предоставления им защиты

Все материалы о передовом опыте соответствуют одному из 10 действий, представленных в документе УВКБ ООН «Глобальный план действий по ликвидации безгражданства: 2014-2024 гг.», и содержат примеры подходов, которые применяются государствами, УВКБ ООН и другими заинтересованными сторонами для решения проблем безгражданства в ряде стран. Решение проблем, связанных с вопросами безгражданства, должно осуществляться с учетом конкретных сложившихся в стране обстоятельств. В связи с этим, данные примеры не предназначены для повсеместного использования в качестве готового алгоритма действий для борьбы с безгражданством. Тем не менее, представители правительств, сотрудники НПО, международных организаций и УВКБ ООН, занимающиеся реализацией *Глобального плана действий*, смогут адаптировать приведенные на этих страницах идеи в соответствии со своими потребностями.

Общая информация

В действии 9 *Глобального плана действий* УВКБ ООН призывает государства присоединиться к Конвенциям ООН о безгражданстве. Безгражданство по-прежнему является серьезной глобальной проблемой, несмотря на существование двух международных договоров, направленных на предотвращение и сокращение этого явления, а также на защиту лиц без гражданства. В Конвенции 1954 г. о статусе апатридов («Конвенция 1954 г. о безгражданстве») приводится определение понятия «лицо без гражданства» и устанавливаются минимальные стандарты отношения к таким лицам, тогда как в Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства («Конвенция 1961 г. о безгражданстве») устанавливаются нормы, которые должны соблюдаться государствами для предотвращения случаев безгражданства при рождении и на последующих этапах жизни людей. Увеличение количества государств, ставших участниками этих Конвенций, будет способствовать ликвидации безгражданства во всем мире.

К Конвенциям о безгражданстве присоединилось очень мало государств, однако увеличение их количества окажет непосредственное влияние на решение проблемы безгражданства. Государства, присоединяющиеся к Конвенциям, как правило, одновременно осуществляют и другие инициативы по решению проблемы безгражданства, такие как: реформирование законодательства о гражданстве, проведение исследований по проблемам лиц без гражданства и создание процедур определения статуса лиц без гражданства в соответствии с требованиями Конвенции 1954 г. Оказание содействия государствам в присоединении к Конвенциям о безгражданстве предполагает сотрудничество с широким кругом участников на национальном уровне, в том числе с политиками, представителями органов государственной власти, общественных организаций и групп гражданского общества. УВКБ ООН, которому на Генеральной Ассамблее ООН в 1995 г. было поручено активно пропагандировать присоединение государств к Конвенциям о безгражданстве, должно играть ведущую роль в осуществлении этих действий.²

УВКБ ООН воспользовалось уникальной возможностью, представившейся в 2011 г. в связи с празднованием 50-й годовщины Конвенции 1961 г., для активизации своей разъяснительной деятельности по вопросам присоединения государств к Конвенциям о безгражданстве. В результате этих усилий с начала 2011 г. участниками Конвенций о безгражданстве стали еще 47 государств. Во время Совещания министров, которое состоялось в декабре 2011 г. в Женеве, 32 государства приняли обязательства по присоединению к Конвенции 1961 г. о безгражданстве и 22 государства – к Конвенции 1954 г. о безгражданстве³, 44 государства приняли рекомендации о присоединении в ходе Универсального периодического обзора под эгидой Совета ООН по правам человека.

Если государства заинтересованы в работе по присоединению к Конвенциям о безгражданстве, но не имеют возможности для инициации этого процесса, УВКБ ООН может оказать помощь в этом, как правило, во взаимодействии с национальными органами власти и структурами гражданского общества, а иногда – с региональными организациями или партнерами ООН. Такая помощь может включать:

- **Привлечение внимания политического руководства страны** к важности решения проблемы безгражданства. Например, представители высшего руководства УВКБ ООН могут призывать к присоединению к Конвенциям ООН о безгражданстве в ходе своих визитов в страны, которые еще не являются участниками Конвенций или направлять письма своим коллегам из правительств;
- Изучение **соответствия** национального законодательства и судебной практики положениям Конвенций о безгражданстве и связанным с ними стандартам прав человека, а также обсуждение полученных результатов с представителями правительства и гражданского общества;
- Организацию **дискуссий за круглым столом между представителями УВКБ ООН и правительства** на национальном и (или) региональном уровне (уровнях);
- Осуществление перевода и распространение в парламентах **брошюр УВКБ ООН, посвященных Конвенциям о безгражданстве**, а также **совместной публикации УВКБ ООН и Межпарламентского союза «Гражданство и безгражданство: Руководство для парламентариев»**;
- Сотрудничество с **представителями государственных органов, отвечающих за утверждение международных договоров** на национальном уровне;
- Проведение **последующей работы** с государствами, которые уже присоединились к одной или обеим Конвенциям, по транспонированию их международных обязательств в конкретные нормативно-правовые акты и политики.

Ниже приводятся некоторые ключевые элементы успешной работы УВКБ ООН по пропагандированию присоединения к Конвенциям о безгражданстве 1954 и 1961 гг. в Филиппинах, Хорватии и Западной Африке. Эти конкретные случаи являются примерами передового опыта, который может использоваться государствами, принявшими обязательства по присоединению к Конвенциям.

¹ В данном документе понятие "присоединение" обычно рассматривается как способ выражения согласия государств стать участниками Конвенций о безгражданстве 1954 и 1961 гг. Следует отметить, что Конвенции 1954 и 1961 гг. были закрыты для подписания 31 декабря 1955 г. и 31 мая 1962 г. соответственно. В результате, конвенции могут быть ратифицированы только теми государствами, которые подписали ее до указанных сроков. Все прочие государства должны использовать процедуру присоединения, чтобы стать участниками этих конвенций.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/Res/50/152, 21 декабря 1995 г.

³ Полный список государств, принявших обязательства, а также уточненные данные о реализации см.: УВКБ ООН, "Предварительный обзор обязательств [Выдержки на тему безгражданства]", 1 августа 2013 г., см.: <http://www.refworld.org/docid/52428fa04.html>.

Филиппины

ОСНОВНЫЕ МОМЕНТЫ РАЗЪЯСНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- **Вопросы безгражданства включены в «Комплексную оценку потребностей и формат сотрудничества»** Отдела по работе с беженцами Департамента юстиции Филиппин.
- Представители правительства Филиппин и УВКБ ООН провели серию **межведомственных дискуссий за круглым столом по вопросам безгражданства**, в ходе которых было проанализировано соответствие законодательства и судебной практики Филиппин Конвенциям 1954 и 1961 гг. о безгражданстве.
- Официальные представители правительства Филиппин приняли участие в **двух встречах экспертов УВКБ ООН по концептуальным вопросам** Конвенций о безгражданстве.
- УВКБ ООН поддержало включение вопросов безгражданства в сферу компетенции **Межправительственной комиссии по правам человека АСЕАН (МКПЧА)**.
- Филиппины депонировали свою **грамоту о ратификации Конвенции 1954 г. о безгражданстве 22 сентября 2011 г.** (страна подписала Конвенцию в 1955 г.).
- УВКБ ООН продолжает сотрудничество с Правительством Филиппин **по вопросам реализации Конвенции 1954 г.** посредством принятия процедуры определения статуса лиц без гражданства, издания Пособия по процедурным стандартам, а также проведения исследований для выявления лиц без гражданства в Филиппинах.
- В декабре 2011 г. в ходе Совещания министров Филиппины подали заявление о принятии обязательств по работе над **присоединением к Конвенции 1961 г. о безгражданстве**.

Филиппины ратифицируют Конвенцию 1954 г. о безгражданстве

Несмотря на то, что Филиппины были одним из государств, которые подписали Конвенцию 1954 г. о безгражданстве вскоре после ее принятия, страна не ратифицировала ее в течение пятидесяти лет. В 2011 г. состоялся 30-летний юбилей исторического присоединения Филиппин к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. В рамках постоянного сотрудничества с Правительством Филиппин представительство УВКБ ООН в Маниле удвоило масштабы своей информационно-разъяснительной работы по вопросам безгражданства в преддверии состоявшегося в 2011 г. торжества, посвященного Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Конвенции 1961 г. о безгражданстве, особо отметив тот факт, что Филиппины уже подписали Конвенцию 1954 г. о безгражданстве. Более того, УВКБ ООН и Департамент юстиции Филиппин показали пример проведения креативной кампании «Удочери мою сестру», пропагандирующей присоединение к Конвенциям о безгражданстве, в которой подчеркивалась необходимость предоставления защиты как лицам без гражданства, так и беженцам.

В 2010 г. УВКБ ООН совместно с Отделом по работе с беженцами Департамента юстиции Филиппин применили Комплексную оценку потребностей (КОП) для поиска решений по устранению пробелов, существующих в политике предоставления защиты и в соответствующей законодательной базе, а также для определения приоритетных задач Правительства Филиппин на 2010-2011 гг. по наращиванию потенциала в этих вопросах. В ходе этого процесса было определено и обозначено, что тема решения проблемы безгражданства в Филиппинах станет неотъемлемой частью упомянутых планов. Ратификация Конвенции 1954 г. о безгражданстве стала первым конкретным достижением стратегических механизмов, разработанных в процессе КОП, и прямым результатом сотрудничества Правительства Филиппин и УВКБ ООН.

На национальном уровне УВКБ ООН и Департамент юстиции создали межведомственную рабочую группу, в состав которой вошли эксперты в области права из обоих органов, а также из Отдела по работе с беженцами Департамента юстиции. В состав рабочей группы также вошли высокопоставленные представители Генеральной прокуратуры, Бюро по вопросам иммиграции, Комиссии по правам человека, Аппарата Президента, Министерства иностранных дел, Министерства труда и Министерства социального обеспечения и развития. УВКБ ООН и Департамент юстиции также совместно организовали две межведомственные дискуссии за круглым столом по вопросам безгражданства



Швейцария, 7 декабря 2011 / Верховный комиссар по делам беженцев Антониу Гутерреш поздравляет представителя Филиппин с ратификацией его страной Конвенции 1954 г. о статусе апатридов (которая состоялась 22 сентября 2011 г.) во время проводимой УВКБ ООН конференции министров по проблемам вынужденно перемещенного населения и лиц без гражданства в мире, Дворец Наций, Женева. © УВКБ ООН / Жан-Марк Ферре

в октябре 2010 г. и мае 2011 г. соответственно. Основой для обсуждения стали данные анализа соответствия законодательства и судебной практики Филиппин Конвенциям 1954 и 1961 гг.

Одновременно с действиями, предпринимаемыми на национальном уровне, УВКБ ООН подключило представителей Филиппин к проведению ряда информационно-разъяснительных мероприятий по вопросам безгражданства на региональном и международном уровнях. Так, представители Правительства Филиппин приняли участие в двух встречах экспертов, организованных УВКБ ООН в 2010 и 2011 гг., в ходе которых изучались концептуальные вопросы Конвенций 1954 и 1961 гг. На региональном уровне УВКБ ООН пригласило четырех участников от Правительства и со стороны гражданского общества на региональную встречу экспертов в октябре 2010 г., посвященную передовому опыту выявления, предупреждения и сокращения безгражданства, а также предоставления защиты лицам без гражданства в Юго-Восточной Азии. По результатам этого мероприятия УВКБ ООН проводило работу с МКПЧА, в частности с представителем Филиппин в этой региональной правозащитной организации, с целью разъяснения необходимости решения проблемы безгражданства в Юго-Восточной Азии.

Основываясь на заключениях межведомственных дискуссий за круглым столом в 2010 и 2011 гг., все соответствующие государственные структуры подтвердили согласование ратификации Конвенции 1954 г. о безгражданстве, а Президент подписал грамоту о ратификации 30 мая 2011 г. Филиппины стали участником Конвенции 22 сентября 2011 г. после депонирования грамоты о ратификации в Нью-Йорке в ходе ежегодного мероприятия ООН, посвященного договорам.

Реализация Конвенции 1954 г. и работа по присоединению к Конвенции 1961 г.

Ратификация Конвенции 1954 г. стала лишь первым этапом на пути комплексного решения проблемы безгражданства Правительством Филиппин.⁴ В июле 2011 г. УВКБ ООН организовало семинар по вопросам определения статуса беженцев и лиц без гражданства, чтобы помочь Правительству в реализации его новых обязательств согласно Конвенции 1954 г. На семинаре обсуждалось создание процедуры определения статуса лиц без гражданства. В семинаре принимали участие новые сотрудники Отдела по работе с беженцами Департамента юстиции и представители отделов стратегической и оперативной работы Министерства иностранных дел, Бюро по вопросам иммиграции и Секретариата комитета Палаты Представителей. В октябре 2011 г. УВКБ ООН содействовало организации наблюдательной миссии небольшой филиппинской делегации в Венгрии и Испании для изучения опыта этих стран в реализации Конвенции 1954 г., включая механизмы определения статуса лиц без гражданства.

Департамент юстиции впоследствии разработал проект циркуляра об элементах процедуры определения статуса лиц без гражданства и обратился к УВКБ ООН с просьбой оказания технической поддержки в его разработке, чтобы обеспечить соблюдение требований Конвенции 1954 г. и соответствующих рекомендаций УВКБ ООН. 18 октября 2012 г. в Филиппинах была принята процедура определения статуса лиц без гражданства⁵, первая в своем роде в Азии. Правительство планирует разработать руководство по процедурным стандартам для обеспечения реализации новой процедуры.

Помимо реализации своих обязательств согласно Конвенции 1954 г., Правительство Филиппин инициировало процесс присоединения к Конвенции 1961 г. о безгражданстве. Во время заседания третьего межведомственного круглого стола, которое было проведено УВКБ ООН и Правительством в ноябре 2011 г., обсуждались данные анализа соответствия норм Конвенции 1961 г. о безгражданстве и законодательной базы Филиппин. Правительство Филиппин придерживается своего обязательства о присоединении к Конвенции 1961 г. и будет проводить работу по приведению в соответствие содержащихся в его законодательстве и Конституции норм, касающихся гражданства, положениям о мерах по предотвращению безгражданства Конвенции 1961 г.

⁴ В декабре 2011 г. в ходе Совещания министров Филиппины подали заявление о принятии обязательств по разработке стратегической и оперативной базы для решения проблемы безгражданства с целью выполнения своих обязательств согласно Конвенции 1954 г., а также об инициации процесса присоединения к Конвенции 1961 г. о безгражданстве и продолжении изучения проблемы безгражданства в Филиппинах, наряду с прочими обязательствами в области международной защиты. Полный текст обязательств Филиппин включен в документ УВКБ ООН "Обязательства-2011: Межправительственное совещание министров по вопросам беженцев и лиц без гражданства (Женева, Дворец Наций, 7-8 декабря 2011 г.), см.: <http://www.unhcr.org/4ff55a319.html>.

⁵ См. циркуляр Департамента № 058 "Создание процедуры определения статуса беженцев и лиц без гражданства" [Филиппины], 18 октября 2012 г., см.: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/5086932e2.html>.

Хорватия

ОСНОВНЫЕ МОМЕНТЫ РАЗЪЯСНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- В 2008 г. УВКБ ООН разработало **двухвекторную стратегию по поддержке присоединения Хорватии к Конвенции 1961 г. о безгражданстве**, одновременно продолжая реализацию рабочих программ по предупреждению и сокращению безгражданства, в частности среди лиц ромской национальности.
- **Публикация УВКБ ООН и Межпарламентского союза «Гражданство и безгражданство: Руководство для парламентариев»** на хорватском языке **была представлена в Парламенте** в декабре 2009 г. В 2011 г. представители УВКБ ООН **проводили разъяснительную работу с Правительством Хорватии по вопросам безгражданства, используя обе брошюры УВКБ ООН по Конвенциям о безгражданстве на хорватском языке.**
- Финансируемый Европейской комиссией проект социальной интеграции способствовал налаживанию стратегического партнерства между УВКБ ООН и Управлением хорватского Омбудсмана в работе по организации **мобильных юридических консультаций в ромских общинах**. В этих юридических консультациях людям предоставлялась помощь в получении необходимых для приобретения гражданства документов.
- Хорватия депонировала свою грамоту о **присоединении к Конвенции 1961 г.** во время мероприятия, посвященного договорам, в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке 22 сентября 2011 г.
- После присоединения к Конвенции Хорватия стала местом проведения **региональной конференции по вопросам регистрации актов гражданского состояния и выдачи документов в Юго-Восточной Европе**. В принятой на конференции **Загребской декларации** подчеркивается готовность всех государств региона улучшать работу по государственной регистрации актов гражданского состояния в целях предотвращения безгражданства среди лиц ромской национальности. На Совещании министров 2011 г. Хорватия обязалась предпринять конкретные шаги в этом направлении.

Неофициальные мероприятия по реализации присоединения Хорватии к Конвенции 1961 г. о безгражданстве

Когда Хорватия вышла из состава бывшей Югославии и стала независимым государством, она осталась участницей Конвенции 1954 г. о безгражданстве как правопреемник. Ее присоединение в 2011 г. к Конвенции 1961 г. о безгражданстве стало кульминацией многолетней двухвекторной стратегии УВКБ ООН, сочетавшей кампанию по пропаганде присоединения к Конвенции и предоставление технической поддержки и помощи для предотвращения и сокращения безгражданства в Хорватии, в частности среди лиц ромской национальности.

В 2008 г. УВКБ ООН и Совет Европы провели заседание круглого стола под названием «Легализация правового статуса лиц ромской национальности: прогресс, которого удалось достигнуть, и оставшиеся проблемы», в ходе которого подчеркивались устойчивость и масштабы проблемы безгражданства в ромских общинах в Хорватии. Эта встреча помогла выявить факторы, способствующие возникновению безгражданства среди ромского населения в Западных Балканах, включая последствия переселения из бывших югославских республик, которые затрудняют получение членами ромских общин удостоверений личности или предоставление иных доказательств важных регистрационных событий, связанных с гражданской принадлежностью. Встреча завершилась призывом к сотрудничеству на региональном уровне, а также установлению гибких правил предоставления доказательств в целях обеспечения лиц ромской национальности необходимыми для получения гражданства документами.

Благодаря значительной осведомленности об особенностях решения проблем безгражданства в Хорватии, в 2009 г. УВКБ ООН приступило к реализации своей двухвекторной стратегии. Представители УВКБ ООН налаживали деловые связи с коллегами из правительства для проведения информационно-разъяснительной работы об устойчивости проблемы безгражданства в Хорватии. Акцентируя внимание на важной роли хорватского Парламента в принятии законодательных актов, направленных на решение проблемы безгражданства, УВКБ ООН осуществило перевод на хорватский язык совместной с Межпарламентским союзом публикации под названием

«Гражданство и безгражданство: Руководство для парламентариев», представив документ в Парламенте Хорватии в декабре 2009 г. на встрече, которая проходила под председательством вице-спикера при участии представителей ряда политических партий. В дальнейшем УВКБ ООН продолжило сотрудничество с парламентариями и членами хорватского Правительства, пропагандируя присоединение Хорватии к Конвенции 1961 г. о безгражданстве.

В 2009 г. УВКБ ООН приступило к реализации регионального проекта на Западных Балканах, пропагандирующего социальную интеграцию маргинализированных общин, в частности, ромской. В рамках проекта, который был поддержан Европейской комиссией, УВКБ ООН сотрудничало с Управлением хорватского Омбудсмана в работе по организации предоставления бесплатных юридических услуг для оказания помощи лицам ромской национальности в преодолении трудностей, с которыми они сталкиваются при попытке получить свидетельства о рождении или иные регистрационные документы, необходимые для подтверждения гражданства. Это способствовало предупреждению и сокращению безгражданства в Хорватии. Сотрудники УВКБ ООН и Управления хорватского Омбудсмана смогли задокументировать системные препятствия, содержащиеся в хорватском законодательстве и системе государственной регистрации актов гражданского состояния, которые подвергают представителей ромской национальности риску стать лицами без гражданства. Это, в свою очередь, позволило Управлению хорватского Омбудсмана и УВКБ ООН обосновать необходимость реформ.

В 2010 г. УВКБ ООН провело круглый стол с участием представителей Управления Омбудсмана и Хорватского управления по делам этнических меньшинств, в ходе которого отмечалось, что высокие административные сборы, отсутствие удостоверений личности и низкий уровень регистрации рождения являются основными причинами безгражданства среди лиц ромской национальности в Хорватии. Поддержка данного проекта со стороны Европейской комиссии сопровождалась возрастающим вниманием Евросоюза к показателям уровня социальной интеграции лиц ромской национальности в Хорватии, включая предотвращение и сокращение безгражданства в ромских общинах в связи с улучшением положения с выдачей регистрационных документов.

В том же году хорватским Представительством УВКБ ООН были переведены на хорватский язык брошюры УВКБ ООН *«Защита прав лиц без гражданства: Конвенция 1954 г. о статусе апатридов»* и *«Предотвращение и сокращение безгражданства: Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства»*, которые использовались для информационной работы с Правительством в 2011 г.

В 2011 г. усилия УВКБ ООН принесли положительные результаты на нескольких направлениях. Парламент Хорватии принял Закон «О введении в действие Конвенции 1961 г. о безгражданстве», и 22 сентября 2011 г. Президент Хорватии депонировал грамоту о присоединении в ходе ежегодного мероприятия ООН, посвященного договорам. На региональном уровне примеру присоединения Хорватии к Конвенции 1961 г. в скором времени последовала Сербия, которая 7 декабря 2011 года присоединилась к Конвенции 1961 г.

Хорватия продемонстрировала свою готовность решать проблемы безгражданства не только на собственной территории, но и в целом регионе, обеспечив проведение Конференции по вопросам государственной регистрации и выдачи документов о гражданском состоянии в Юго-Восточной Европе, организованной УВКБ ООН, Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. По итогам конференции была принята совместная декларация всех участников, призывающая к усовершенствованию процесса выдачи документов о гражданском состоянии ромскому населению совместными усилиями на национальном и региональном уровнях.⁶ В декабре 2011 г. в ходе Совещания министров Хорватия также подала заявление о принятии обязательств, подтверждающее ее готовность к дальнейшему усовершенствованию законодательства и административных структур для облегчения выдачи документов о гражданском состоянии лицам ромской национальности в целях предотвращения и сокращения безгражданства в их общинах.⁷ УВКБ ООН продолжает работу в этом направлении с правительством Хорватии и правительствами других стран региона до окончательного решения проблемы безгражданства.

⁶ Управление Верховного комиссара по делам беженцев, «Загребская декларация», 27 октября 2011 г., см.: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fa2193e2.html>.

⁷ Полный текст обязательства Хорватии включен в документ УВКБ ООН «Обязательства-2011: Межправительственное совещание министров по вопросам беженцев и лиц без гражданства (Женева, Дворец Наций, 7-8 декабря 2011), см.: <http://www.unhcr.org/455a319.html>.

Западная Африка

ОСНОВНЫЕ МОМЕНТЫ РАЗЪЯСНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- Скоординированные и последовательные действия по пропаганде присоединения к Конвенциям о безгражданстве в течение 2011 юбилейного года включали **направление писем высокопоставленным лицам от имени Помощника Верховного комиссара по вопросам защиты с последующей работой Регионального представительства УВКБ ООН в Западной Африке (РПЗА) в г. Дакар** на национальном уровне.
- В мае 2011 г. Региональный представитель УВКБ ООН направил *вербальные ноты* всем правительствам в регионе. **Тренинг по вопросам безгражданства был впервые включен в программу ежегодного летнего курса по правам человека и законодательству о защите беженцев, который был** проведен в июле 2011 года **в г. Котону, Бенин. Трехдневный информационный семинар** по вопросам безгражданства для представителей правительства, гражданского общества и УВКБ ООН из девяти франкоязычных стран Западной Африки был проведен в ноябре 2011 года в г. Дакар, Сенегал.
- В результате этих усилий **было принято наибольшее количество обязательств в отношении безгражданства среди всех региональных представительств УВКБ ООН** в ходе Совещания министров 2011 г., в том числе семь государств взяли обязательство присоединиться к одной или обеим Конвенциям о безгражданстве, пять государств взяли обязательство реформировать национальное законодательство с целью предотвращения безгражданства, одно государство обязалось усовершенствовать процедуру регистрации актов гражданского состояния в целях предотвращения безгражданства, и еще одно обязалось провести исследование проблемы безгражданства.
- **Нигерия и Бенин присоединилась к обеим Конвенциям о безгражданстве в 2011 г., а Буркина-Фасо присоединилась к Конвенции 1954 г. о безгражданстве в 2012 г. В 2013 г. Кот д'Ивуар присоединился к обеим Конвенциям о безгражданстве**, тогда как **Гамбия депонировала грамоту о присоединении к обеим Конвенциям в 2014 г. В том же году Гвинея присоединилась к Конвенции 1961 г., а Нигер – к Конвенции 1954 г.** Продолжается дальнейшая работа по выполнению дополнительных обязательств по присоединению.
- В результате серии **проведенных УВКБ ООН региональных встреч и семинаров** начиная с 2012 г. были приняты авторитетные резолюции и призывы к решению проблемы безгражданства.

Наращивание усилий при помощи Регионального представительства УВКБ ООН в Западной Африке, г. Дакар

Предпринятые в 2011 юбилейном году усилия привели к значительным успехам РПЗА УВКБ ООН в разъяснительной деятельности по присоединению к Конвенции о безгражданстве. В Западноафриканском регионе насчитывается наибольшее количество государств, принявших обязательства в отношении безгражданства в декабре 2011 г. в ходе Совещания министров. Из 15 стран, в которых осуществляет свою деятельность РПЗА, шесть (Бенин, Кот д'Ивуар, Гамбия, Гвинея-Бисау, Сьерра-Леоне и Того) обязались присоединиться к обеим Конвенциям о безгражданстве 1954 и 1961 гг. Гвинея, уже будучи участником Конвенции 1954 г., подала заявление о принятии обязательства по присоединению к Конвенции 1961 г. о безгражданстве.

Первым государством региона, которое присоединилось к Конвенциям о безгражданстве, была Нигерия, Президент которой лично депонировал грамоту о присоединении государства к обеим Конвенциям в сентябре 2011 г. в Нью-Йорке в ходе ежегодного мероприятия ООН, посвященного договорам. Возможно, пример Нигерии в этом отношении вдохновил другие государства Экономического сообщества стран Западной Африки (ЭКОВАС).

Этот успех в поощрении государств к принятию обязательств по решению проблемы безгражданства путем присоединения к двум Конвенциям о безгражданстве и дополнительный комплекс мер были прямым результатом последовательной информационно-разъяснительной работы РПЗА в 2011 г. в сочетании с дальнейшими действиями на национальном уровне. В марте 2011 г. Помощник по вопросам защиты Верховного Комиссара ООН

по делам беженцев направил письма всем правительствам стран региона, призывая их отметить 50-ю годовщину Конвенции 1961 г. о безгражданстве, присоединившись к одной или обеим Конвенциям о безгражданстве. Региональный представитель РПЗА дополнительно направил *вербальные ноты* в правительства стран региона, разъясняющие важность присоединения к Конвенциям. Этот комплексный подход был успешен в плане повышения осведомленности о проблеме безгражданства на соответствующих политических уровнях в правительствах стран региона.

После этого представители РПЗА предоставили правительствам стран региона технические консультации и обучающие материалы по вопросам безгражданства. Первая возможность для этого представилась в июле 2011 г. во время проведения ежегодного летнего учебного курса по защите прав человека и законодательству о защите беженцев, который проводился для франкоязычных государств Западной и Центральной Африки в г. Котону, Бенин. Учебный курс, организованный УВКБ ООН совместно с Председателем ЮНЕСКО по правам человека в Бенине, объединяет партнеров из числа неправительственных и правительственных организаций, при этом особое внимание уделяется участию национальных правозащитных организаций. С 2011 г. УВКБ ООН начало включать в учебный план курса модуль по безгражданству.

После рассылки *вербальных нот* Регионального представителя и проведения летнего учебного курса в г. Котону РПЗА поощряло представительства УВКБ ООН в странах региона к проведению дальнейшей работы на национальном уровне, в частности, подчеркивая, что Совещание министров в Женеве в декабре 2011 г. дает возможность присоединиться к Конвенциям о безгражданстве или принять соответствующее обязательство наряду с другими мерами по решению проблемы безгражданства. Важным элементом этой работы являлось распространение данных проведенного УВКБ ООН анализа законодательства о гражданстве каждой страны с точки зрения соответствия основным положениям Конвенции 1961 г. о безгражданстве.

С учетом полученных от правительств положительных отзывов представители РПЗА организовали первый региональный информационный семинар по вопросам безгражданства. Проведенный в ноябре 2011 г. и ориентированный на франкоязычные государства региона, семинар объединил представителей правительств, гражданского общества и представительств УВКБ ООН в этих странах. На семинаре были представлены основополагающие концепции с разъяснениями и практические методы работы в сфере безгражданства, а также проведены важные секционные заседания, в ходе которых представители каждой страны имели возможность обсудить конкретную ситуацию с безгражданством с учетом особенностей их страны и высказать свои рекомендации для планов действий по решению проблемы безгражданства на национальном уровне. После завершения семинара участники пришли к единому мнению о необходимости усовершенствования законодательной базы, регулирующей вопросы предоставления гражданства, в целях предупреждения безгражданства в регионе. Признание региональных масштабов безгражданства побудило соответствующих участников к принятию мер на национальном уровне.

Успешная кампания по присоединению в Бенине

Бенин стал первой страной, выполнившей обязательство, принятое на Совещании министров в декабре 2011 г., о присоединении к обеим Конвенциям о безгражданстве 1954 и 1961 гг. Представительство УВКБ ООН в Бенине сопровождало процесс присоединения, начиная с первичных консультаций в Министерстве иностранных дел и дебатов в Национальной Ассамблее и заканчивая утверждением Президентом и депонированием грамот о присоединении, подавая пример для представительств в других странах.

После того, как в марте 2011 г. министр иностранных дел Бенина получил письмо от Помощника по вопросам защиты Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, директор этого министерства по юридическим вопросам направил письмо в парламентский Комитет Национальной Ассамблеи (Парламента) Бенина по международным отношениям, развитию сотрудничества, обороне и безопасности с рекомендацией проверить соответствие бенинского законодательства двум Конвенциям о безгражданстве, а также Кампальской конвенции о внутренне перемещенных лицах. В июле 2011 г. Комитет рекомендовала Парламенту Бенина присоединиться к двум Конвенциям о безгражданстве.

Представительство УВКБ ООН в стране поддерживало контакты с Министерством иностранных дел и Национальной Ассамблеей для отслеживания дальнейшего прогресса в вопросе присоединения к Конвенциям о безгражданстве. Так как президентские выборы и выборы в парламент проводились в начале 2011 г., Представитель УВКБ ООН в стране дождался вступления в должность новых членов Кабинета и Национальной Ассамблеи, чтобы лично встретиться с министром иностранных дел и новоизбранным Председателем Национальной Ассамблеи.



Кот д'Ивуар, февраль 2015 г. / Подписание министром юстиции и прав человека Республики Кот д'Ивуар г-ном Кулибалы Ж. Мамаду Абиджанской декларации министров государств-членов ЭКОВАС о ликвидации безгражданства в присутствии Верховного комиссара ООН по делам беженцев г-на Антониу Гутерреша и Комиссара ЭКОВАС по социальным вопросам д-ра Фатиматы Диа Соу. © УВКБ ООН / Хиен Маклин

В ноябре 2011 г. Национальная Ассамблея приняла закон, санкционирующий присоединение Бенина к двум Конвенциям о безгражданстве, который был подписан Президентом. Одновременно с этим Бенин взял на себя обязательства по присоединению к этим двум Конвенциям в преддверии Совещания министров 2011 г. и депонировал свои грамоты о присоединении 8 декабря 2011 г. Это совпало со вторым и последним днем Совещания министров, что послужило четким сигналом для всех государств-участников о важности выполнения принятых на данном форуме обязательств.

Сохранение динамики дальнейших усилий государств, направленных на решение проблемы безгражданства в Западной Африке

Учитывая значительное количество принятых в Западной Африке обязательств в сфере борьбы с безгражданством, большая работа должна быть проделана по обеспечению их выполнения государствами. Это может выражаться в виде постоянного сотрудничества на политическом уровне, а также в предоставлении технической помощи в практических аспектах присоединения к Конвенциям о безгражданстве. К этой работе также относится поощрение реформирования законодательства о гражданстве, улучшение процедур регистрации актов гражданского состояния и проведение исследований в сфере безгражданства. Что касается дальнейшего прогресса в Западной Африке после 2011 г., то Буркина-Фасо и Нигер депонировали грамоты о присоединении к Конвенции 1954 г. о безгражданстве, а Гвинея сделала это в отношении Конвенции 1961 г. Кот д'Ивуар и Гамбия присоединились к обеим Конвенциям о безгражданстве 1954 и 1961 гг.

Начиная с 2012 г. УВКБ ООН провело в регионе серию региональных встреч и семинаров для сохранения динамики ускоренного темпа присоединения. Африканский союз, который на организованном УВКБ ООН в 2011 г. Совещании министров принял обязательство по повышению уровня информированности о проблеме безгражданства, провел в 2012 г. симпозиум на тему «Предотвращение безгражданства – предотвращение конфликтов» в сотрудничестве с Африканской комиссией по правам человека и народов, что позволило привлечь внимание к этому вопросу.

Впоследствии Комиссия приняла резолюцию о праве на гражданство и недавно инициировала процесс подготовки проекта протокола о праве на гражданство в Африке.

УВКБ ООН также предприняло шаги по повышению уровня осведомленности основных заинтересованных сторон в Западной Африке о вопросах безгражданства путем проведения круглого стола, организованного в декабре 2013 года совместно с Экономическим сообществом стран Западной Африки (ЭКОВАС) и Африканским союзом. По итогам заседания круглого стола была принята декларация «Банжулское воззвание», в которой содержится призыв к государствам, неправительственным организациям, а также региональным и международным организациям о принятии конкретных мер по предотвращению и сокращению безгражданства, а также улучшению защиты, предоставляемой лицам без гражданства. 19 декабря 2014 г. РПЗА и УВКБ ООН провели семидневный учебный семинар по вопросам безгражданства в г. Дакар, Сенегал, для более чем 30-ти журналистов со всего региона. Рассматривался широкий круг вопросов, включая права лиц без гражданства и обязательства государств в отношении не имеющих гражданства детей, женщин и мужчин. Совсем недавно, в феврале 2015 г., 15 государств-членов ЭКОВАС приняли Декларацию о ликвидации безгражданства в Западной Африке, а также взяли на себя обязательства по реформированию законодательства в целях предупреждения безгражданства (Бенин, Гана, Либерия, Сьерра-Леоне), по проведению натурализации родившихся на территории страны беженцев, не имеющих гражданства (Мали), и по присоединению к Конвенциям о безгражданстве (Гана, Мали и Того).