



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
28 June 2011
Russian
Original: English and French

**Исполнительный комитет
Программы Верховного комиссара
Шестьдесят вторая сессия
Женева, 3–7 октября 2011 года
Пункт 5 а) предварительной повестки дня
Доклады о работе Постоянного комитета
Международная защита**

Записка о международной защите

Доклад Верховного комиссара

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	3
II. Исторические аспекты	2–8	3
III. Современные аспекты	9–16	4
IV. Формы систем защиты	17–27	6
A. Изменения в законодательстве	17–18	6
B. Национальные процедуры предоставления убежища и процедурные гарантии	19–21	7
C. Определение статуса беженцев	22–24	7
D. Регистрация и документирование	25–27	8
V. Аспекты безопасности	28–47	9
A. Невозвращение	28–30	9
B. Свобода передвижения	31–34	10
C. Сексуальное и гендерное насилие	35–36	10
D. Гуманитарная деятельность	37–42	11
E. Меры борьбы с терроризмом и последствия для защиты	43	12
F. Защита беженцев в контексте международной миграции	44–46	12
G. Бегство на судах и спасение на море	47	13
VI. Вопросы человеческого достоинства	48–52	14
VII. Соображения, касающиеся возраста, пола и разнообразия	53–57	15
VIII. Аспекты решений	58–74	17
A. Стратегии поиска комплексных решений	59	17
B. Добровольная репатриация	60–64	17
C. Самообеспеченность и интеграция на местах	65–69	18
D. Переселение	70–74	19
IX. Внутренние соображения	75–79	21
X. Выводы	80–82	22

I. Введение

1. В этот юбилейный год в документе "Записка о международной защите" предлагаются размышления о различных аспектах Конвенции о статусе беженцев 1951 года и об институте убежища как с исторической, так и с современной точек зрения. В Записке также сообщается о достижениях и проблемах в сфере защиты в течение этого года, в том числе о ситуациях, связанных с перемещением лиц внутри страны. О достижениях в усилиях по предотвращению и регулированию проблем безгражданства за этот год будет сообщено отдельно в Записке о безгражданстве (EC/62/SC/CRP.13). Со всеми упоминаемыми в тексте документами можно ознакомиться по адресу www.refworld.org.

II. Исторические аспекты

2. Практика предоставления убежища людям, бегущим от преследования в другие страны, является одной из самых ранних отличительных признаков цивилизации. Современный институт убежища, предусмотренный во Всеобщей декларации прав человека, был подтвержден в Конвенции 1951 года и Протоколе 1967 года к ней, а также в растущем числе региональных документов о беженцах и правах человека. Предоставление убежища – это гуманный, неполитический и мирный акт, что подтверждается в Конвенции 1951 года и в других международных соглашениях. Кроме того, явление перемещений является глобальной проблемой, требующей глобальных решений на основе принципов международного сотрудничества, солидарности и распределения ответственности и бремени.

3. Центральным компонентом Конвенции 1951 года является институт международной защиты. Задуманную первоначально для замены дипломатической защиты, обычно предоставляемой гражданам за границей, в наши дни международную защиту можно лучше характеризовать как обеспечивающую удовлетворение прав и потребностей людей, которые не защищаются своей собственной страной. В преамбуле Конвенции 1951 года подчеркивается ее цель – обеспечить беженцам возможно более широкое пользование указанными основными правами и свободами. К числу основных принципов Конвенции 1951 года относятся недопустимость дискриминации, запрещение высылки беженцев, недопустимость наложения взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание в ней и пользование основными правами человека. Допуск на безопасную территорию является началом процесса, который включает выработку долгосрочного решения, в идеале позволяющего беженцу вернуться домой. Конвенция 1951 года также конкретно возлагает на Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев ответственность за контроль осуществления государствами своих договорных обязательств.

4. Вместе с Протоколом 1967 года Конвенция 1951 года представляет собой глобальную хартию беженцев и доказала на практике свой статус "динамичного, гибкого инструмента", способного адаптироваться к широкому кругу социально-политических условий. Например, формы преследования в связи с дискриминацией по гендерному признаку были признаны как подпадающие под определение понятия "беженец", и при разработке Советом Европы проекта Конвенции о предотвращении насилия в отношении женщин и бытового насилия и борьбе с ним, принятой в 2011 году, УВКБ обеспечило надлежащее отра-

жение положения о преследовании на гендерной почве и о процедурах предоставления убежища в случае преследования по гендерному признаку.

5. Эти толкования также открывают путь для применения определения беженца по Конвенции 1951 года к лицам, спасающимся от различных форм конфликтов и насилия. Все чаще отдельные лица и семьи принимают решение покинуть общество, в котором господствуют банды или уголовные структуры, где они могут столкнуться с угрозой их жизни, вымогательством, домогательствами, торговлей наркотиками, оружием и людьми либо сексуальным угнетением и дискриминацией. Несколько стран, в том числе Канада, Коста-Рика, Мексика и Соединенные Штаты Америки, признали жертв насилия в результате действий банд в качестве беженцев. Однако не все национальные системы убежища соглашаются с такими толкованиями определения беженца, и иногда это ведет к фрагментарной системе защиты.

6. Более того, после 1951 года разработка региональных документов в Африке, Латинской Америке и Европе свидетельствует о том, что уважение к институту убежища возрастает. Конвенция 1969 года, регулирующая специфические аспекты проблем беженцев в Африке, и Картахенская декларация 1984 года о беженцах содержат широкие определения, в которых учитывается реальность массовых перемещений в этих регионах, и они сохраняют свою актуальность и сегодня. В качестве примера можно привести факт недавнего предоставления на групповой основе статуса беженца несколькими соседними государствами лицам, спасающимся от конфликта в Кот-д'Ивуаре. Не являясь обязательной, Картахенская декларация тем не менее была применена в качестве основы для 15 национальных законов, и ее принципы были неоднократно подтверждены, в том числе в 2010 году посредством принятия в Бразилии Декларации о защите беженцев и лиц без гражданства на Американском континенте.

7. Европейский союз также пояснил свои правовые обязательства по отношению к лицам, нуждающимся в международной защите, в том числе тем из них, кто не может вернуться домой из-за реальной для них опасности серьезного вреда в результате пыток или бесчеловечного или унижающего достоинство человека обращения, или тем, кто сталкивается с неизбирательным насилием в ситуациях вооруженного конфликта. Хотя лишь немногие страны в Азии ратифицировали Конвенцию 1951 года, страны этого региона по-прежнему принимают у себя значительную часть беженцев всего мира и при этом они соблюдают многие из основополагающих ценностей Конвенции 1951 года, тем самым подкрепляя ее актуальность.

8. Конвенция 1951 года признается в каждом из этих региональных документов в качестве "базового и универсального инструмента", и они воспроизводят полностью содержащееся в Конвенции определение понятия "беженец". Несмотря на это, имеются свидетельства того, что ограничительные толкования определения в нескольких странах ведут к включению беженцев во второстепенные категории с меньшими правами и они оказываются за рамками сферы действия международной защиты.

III. Современные аспекты

9. Вынужденные перемещения остаются одной из важнейших проблем XXI века. За 60 лет своего существования Конвенция 1951 года ясно продемонстрировала свою приспособляемость к меняющимся глобальным условиям. Она оказалась гибкой моделью защиты, учитывающей реальность передвижения по-

токов беженцев, и многие из ее ведущих принципов по-прежнему актуальны для современных форм вынужденного перемещения.

10. Меняющийся характер конфликтов и насилия после окончания холодной войны привел к нескончаемым потокам перемещающихся людей. После окончания 1960-х годов тлеющая межэтническая напряженность переросла в конфликт и борьбу, став причиной бегства миллионов людей. Преднамеренные нападения на гражданских лиц и их вынужденное перемещение использовались в качестве методов и причин ведения войны, что несомненно относится к сфере действия Конвенции 1951 года.

11. Многие застарелые конфликты, зачастую ведущиеся в слабых государствах, остаются неурегулированными и по-прежнему являются источниками многих широкомасштабных перемещений, начиная от Афганистана и Ирака до Центральноафриканской Республики, Демократической Республики Конго, Сомали и Судана. Одновременно они происходят и в самых бедных странах, и в странах, дающих миру наибольшее число беженцев. В отчетный период мы также стали свидетелями новых конфликтов, разразившихся в Кыргызстане, Кот-д'Ивуаре или Ливийской Арабской Джамахирии, а также насилия в Сирийской Арабской Республике и Йемене. Конфликты стали непредсказуемыми, при этом весьма трудно провести различия между общественными беспорядками и вооруженным конфликтом. При этом правила применения в них силы также зачастую неясны, и в результате имеют место пытки, внесудебные убийства и сексуальное и основанное на гендерной принадлежности насилие. В таких условиях возможности участников гуманитарных операций обеспечить защиту серьезно ограничены.

12. Различные нарушения прав человека, слабые результаты в экономическом и социальном развитии, а также низкий уровень участия политических органов в преодолении этих проблем по-прежнему ведут к возникновению принудительных и недобровольных перемещений. Масштабы перемещения являются отражением состояния мировых систем управления; наличие 15,4 млн. беженцев на конец 2010 года (включая палестинских беженцев) и перемещение внутри стран 27,5 млн. человек явно свидетельствуют о неблагоприятном положении дел.

13. Рост глобальной незаконной миграции также является проблемой для обеспечения защиты беженцев. Смешанные потоки миграции могут создать серьезные трудности для национальных систем убежища и приема, подрывают поддержку института убежища обществом и приводят к проведению более ограничительной политики и практики. Действующие изощренные преступные сети контрабанды людьми ставят жизнь людей под угрозу, равно как и бездействие традиционных кодексов поведения по спасению людей на море. В наши дни беженцам приходится искать убежище во все более опасных условиях.

14. Современные тенденции в сфере перемещений-миграции все чаще действуют в рамках других глобальных мегатенденций, включающих изменение климата, рост населения и урбанизацию, а также отсутствие продовольственной и энергетической безопасности и воды. Глобализация дала много преимуществ, в том числе большую мобильность в результате осуществления многих региональных соглашений о свободном передвижении, чем воспользовались и беженцы. Однако вместе с тем глобализация в определенной степени усугубила разрыв между богатыми и бедными, а системы массовой коммуникации создали у многих людей иллюзию, что лучшая жизнь, возможно, доступна в другом месте. Отсутствие доступных возможностей в сфере миграции является одной из важных причин, по которым системы, обеспечивающие предоставление убе-

жища, перегружены. Для того чтобы найти реальное и эффективное решение проблемы перемещения, следует учесть эти тенденции в политике и позициях государств в отношении беженцев.

15. Международные и национальные программы обеспечения безопасности и рост непредсказуемых нападений террористов также привели к принятию более ограничительных мер в отношении просителей убежища и беженцев, иногда игнорирующих обеспокоенность людей в связи с отсутствием законной защиты. Учитывающие аспекты безопасности процедуры определения статуса беженцев (ОСБ) являются тем не менее важным компонентом современных систем убежища, и их истоки можно усмотреть в Конвенции 1951 года. Наряду с экономическими кризисами отмечается существенный рост ксенофобии и других форм дискриминации в отношении просителей убежища и беженцев.

16. Высказываются прогнозы в отношении того, что в следующем столетии перемещения, вызванные изменением климата, будут одним из наиболее серьезных движителей перемещения и миграции. Принципы, лежащие в основе Конвенции 1951 года и других документов о защите, будут ключевым источником для разработки глобальных руководящих принципов или инструмента по вопросам перемещений, связанных с изменением климата, а также других современных форм этого явления.

IV. Формы систем защиты

A. Изменения в законодательстве

17. Транспонирование Конвенции 1951 года в национальное законодательство является первым шагом к осуществлению предусмотренных в ней прав. УВКБ приветствует тот факт, что многие национальные правовые системы поступили таким образом и что многие страны приняли дополнительное законодательство в интересах тех, кто подпадает под действие определения, содержащегося в Конвенции 1951 года, но тем не менее нуждается в международной защите. Как часть своей ответственности за контроль УВКБ оказывало активную консультативную помощь правительствам в момент подготовки и обсуждения ими своих законов и политики.

18. В отчетный период Чили и Мексика приняли законодательство, которое включает определение беженца, содержащееся в Конвенции 1951 года и в Картанхенской декларации. Законодательство Мексики также считает нарушение прав по гендерному признаку в качестве основания для преследования. Аргентина приняла положение об обеспечении временной защиты непризнанным беженцам, которые, возможно, имеют другие потребности в международной защите, и приняла решение о выдаче гуманитарных виз жертвам стихийных бедствий. В марте этого года Никарагуа утвердила закон о миграции, объединяющий все предыдущее законодательство и включающий положение о предоставлении дополнительной защиты в виде гуманитарных виз. В Канаде и Коста-Рике проведенные реформы привели к созданию процедуры обжалования в интересах всех просителей, получивших отказ при рассмотрении их ходатайств в первой инстанции. В Израиле, Кении, Малави, Мавритании, Сенегале, Судане и Сирийской Арабской Республике, где законодательные реформы проводятся в настоящее время, УВКБ оказало властям техническую поддержку.

В. Национальные процедуры предоставления убежища и процедурные гарантии

19. В дополнение к законодательной основе для выполнения обязательств по Конвенции 1951 года необходимы и надлежащим образом действующие системы убежища. В центре внимания УВКБ в 2010 году была работа по наблюдению и контролю за качеством национальных процедур предоставления убежища. Многие государства в отчетный период улучшили свои системы убежища. Республика Корея, например, сократила период ОСБ с одного года до шести месяцев. В начале 2010 года УВКБ завершило оценку качества проектов в восьми центральноевропейских странах, в рамках которых были выявлены и решены ряд проблем. УВКБ приступило к осуществлению нового проекта по дальнейшему совершенствованию качества предоставляемого убежища, сосредоточив внимание на четырех южных и пяти центральноевропейских государствах. Управление продолжило работу с Грецией по текущему реформированию системы предоставления убежища. В Боливарианской Республике Венесуэле УВКБ оказало содействие Департаменту по проблемам беженцев в целях ускорения процесса принятия решения по нерассмотренным жалобам.

20. УВКБ организовало подготовку должностных лиц, занимающихся проблемами убежища, или участвовало в качестве наблюдателя во многих национальных системах предоставления убежища. Провайдеры юридической помощи получили финансовые средства для оказания поддержки системам убежища, а в ряде стран продолжается более тесное сотрудничество с судебной системой.

21. Для ряда других систем характерно низкое качество процесса принятия решений, непропорционально низкая доля признания по сравнению с другими странами с похожими случаями и высокая доля положительных решений при обжаловании; частое использование ускоренных процедур без надлежащих гарантий; автоматическое применение санкций, предусматривающих содержание под стражей, в связи с ускоренными процедурами; не приостанавливающие высылку процедуры обжалования; отсутствие доступа к правовой помощи и большое отставание в рассмотрении дел.

С. Определение статуса беженцев

22. Статус беженца – это одна из отправных точек международной защиты, включающей предотвращение насильственного возвращения в страну, оказание содействия и других услуг и осуществление долговременных решений. В странах, которые не ратифицировали Конвенцию 1951 года или Протокол 1967 года либо в которых национальные процедуры предоставления убежища еще не действуют в полной мере, УВКБ на основании своего мандата продолжал применять процедуру определения статуса беженцев. В 2010 году "мандат на определение статуса беженцев" был выполнен в 57 странах иногда в сложных условиях, когда страны сталкиваются с внезапным массовым притоком беженцев или когда отмечаются другие дестабилизирующие факторы или отсутствие безопасности. Управление получило приблизительно 89 500 новых индивидуальных ходатайств о предоставлении статуса беженца, что сделало Управление вторым в мире после Южной Африки по числу принятых решений о предоставлении убежища, а также приняло в этом же году приблизительно 61 000 решений по существу индивидуальных заявлений. Тем не менее на конец 2010 года приблизительно 122 000 человек ожидали от УВКБ принятия решения относительно определения статуса беженца.

23. Растущее число ходатайств создало серьезные проблемы с учетом реального наличия надлежащих возможностей. В 2010 году УВКБ выступило с важными инициативами по оказанию помощи в проведении операций, позволяющими более точно предвидеть и оценивать потребности в персонале, и по организации специализированной подготовки ответственных за проведение операций ОСБ, а также персонала, требуемого для рассмотрения и принятия решений по сложным делам.

24. Однако нынешнее число ходатайств об определении статуса беженца по-прежнему превышает возможности организации своевременно на них реагировать, и в рамках некоторых более крупных операций скопился значительный объем невыполненной работы. Были разработаны официальные критерии для выделения квот ОСБ, и после глобального анализа было создано 11 штатных должностей по ОСБ как часть инициативы Верховного комиссара по увеличению потенциала организации в сфере международной защиты. Тем не менее УВКБ продолжает нести непропорционально большую долю ответственности за проведение процедуры определения статуса беженцев, несмотря на то, что крупнейшие операции по ОСБ проводятся в государствах, являющихся участником Конвенции 1951 года; поэтому УВКБ призывает государства брать на себя большую ответственность за ОСБ.

D. Регистрация и документирование

25. Факт регистрации и документирования является исключительно важным для защиты беженца, выступая, в частности, в качестве гарантии от выдворения и основой для доступа к услугам. В 2010 году УВКБ оказало поддержку в рамках более 40 операций по улучшению уровня и качества регистрации, сбору данных, анализу и документированию. В 30 странах УВКБ предоставило удостоверение личности просителям убежища и беженцам. В 12 из них такая выдача удостоверений проводилась совместно с правительственными службами. Службы на местах получили важную помощь в обеспечении правильного, последовательного и систематического использования системы регистрации данных "ProGres". В Эквадоре, например, была проведена работа по регистрации, в рамках которой 27 740 человек получили статус беженца, в то время как дела 1 169 человек были переданы на дальнейшее рассмотрение в рамках обычной процедуры.

26. Не всегда просто добраться до беженцев для целей их регистрации. В 2010 году УВКБ создало мобильные группы для проведения регистрации в местах, доступ к которым ограничен, в том числе, например, в спонтанно построенных поселениях беженцев в Демократической Республике Конго, в городских районах Малайзии и в случае внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) в Колумбии. Мероприятия по проверке были также проведены в Восточном Судане, Эфиопии, Кении и Восточном Чаде. В операции, проводимые после крупных стихийных бедствий, в настоящее время включаются мероприятия по регистрации рождения и замене документов о гражданском статусе, утраченных во время хаоса, последовавшего за крупным стихийным бедствием, и в прошлом году эти операции проходили на Гаити и в Пакистане.

27. В 2010 году УВКБ приняло решение об использовании биометрических данных и в настоящее время рассматривает варианты согласования своей нынешней биометрической системы с политическими принципами. Управление участвовало в работе первой Конференции стран Африканского союза на уровне министров, отвечающих за регистрацию гражданского населения, и расши-

рило масштабы применения программы "ProGres" для проверки и устранения некоторых пробелов в данных. Рассматривается также вопрос о принятии мер для предотвращения мошенничества и/или использования нескольких ходатайств с просьбой о предоставлении убежища в различных странах.

V. Аспекты безопасности

A. Невозвращение

28. Соблюдение принципа недопустимости принудительного возвращения является абсолютно важным для обеспечения международной защиты. В отчетный год был отмечен целый ряд положительных примеров. Открытие границ в Западной Африке и за ее пределами в ответ на поток беженцев из Кот-д'Ивуара и введение моратория на принудительное возвращение просителей убежища, получивших отказ, позволили тысячам людей оказаться или остаться в обстановке безопасности. Гуманитарная эвакуация из Туниса и Египта в начале 2011 года позволила мигрантам вернуться в их страны происхождения, но в то же время были устроены безопасные зоны для тех, кто не смог сделать этого. УВКБ подписало соглашения о защите и пограничном мониторинге с несколькими странами Европы и продолжает свое сотрудничество в рамках программы "Фронтекс", в том числе по вопросам разработки стратегии в области прав человека и кодекса поведения персонала, занятого в осуществлении программы "Фронтекс".

29. В то же время по-прежнему вызывают беспокойство случаи отказа в доступе на территорию. В нескольких странах были отмечены случаи задержания и выдворения, а также закрытия сухопутных границ без принятия необходимых мер по обеспечению безопасности. Для выявления людей, нуждающихся в защите, необходимо присутствие квалифицированных пограничников и применение учитывающих аспекты защиты процедур пограничного мониторинга. Сотрудничество с НПО дает дополнительные возможности для пограничного мониторинга и обуславливает большую транспарентность со стороны государственных властей.

30. Были отмечены случаи высылки в страны, где царит насилие, в том числе высылки семей с детьми и других уязвимых лиц, например лиц, принадлежащих к этническим или религиозным меньшинствам. Отмечен ряд случаев коллективной высылки беженцев, в том числе под угрозой применения оружия или путем обмана. В других случаях систематическая практика задержаний не позволяла отличать от других тех, кто реально нуждается в международной защите. Это приводило к автоматическому задержанию просителей убежища и к неправомерному возвращению их в страны происхождения. По-прежнему имеются примеры двухсторонних соглашений о реадмиссии, в которых отсутствуют или ограничиваются гарантии предоставления убежища. В других регионах размещение военных вдоль границ, зачастую с законными целями обуздания конфликта и насилия, также имело отрицательные последствия, выражающиеся в том, что лица, находящиеся в поиске безопасности, не могли пересечь границу.

В. Свобода передвижения

31. В Конвенции 1951 года прямо признается право беженцев на свободу передвижения. УВКБ активизировало свое сотрудничество с Международной организацией гражданской авиации (ИКАО) с целью введения аппаратов, читающих проездные документы, выданные в соответствии с Конвенцией; однако многие страны еще не сделали этого. Управление подготовило записку о предусмотренных Конвенцией проездных документах, и о стандартах ИКАО, предлагая юридические и практические советы, и совместно с правительствами разработало стратегию соблюдения этих стандартов. Кроме того, начиная с 2010 года Китай, Намибия, Украина и Соединенные Штаты Америки сняли ограничения на въезд ВИЧ-инфицированных людей. Эквадор и Индия представили пояснения о том, что они не практикуют таких ограничений.

32. В то время как имеются сообщения о росте по многим странам числа административных задержаний просителей убежища и других мигрантов, имеется также и ряд положительных примеров правительств, применяющих альтернативные задержания меры. Например, Бельгия взяла на себя обязательство расширить возможности программы открытого дома, в рамках которой приезжающие на границу семьи с детьми могут жить в общине в период рассмотрения их ходатайств о предоставлении им убежища. УВКБ продолжало уделять приоритетное внимание вопросу о поиске альтернатив содержанию под стражей. Оно организовало региональные консультации в Сеуле и рабочий семинар в Бангкоке и заказало проведение исследования по данному вопросу в преддверии проведения глобального круглого стола в мае 2011 года.

33. Тем временем практика содержания под стражей в других странах по-прежнему вызывает много вопросов, в частности в том, что касается условий содержания под стражей, содержания под стражей несопровождаемых и других детей, содержания просителей убежища в тюрьмах особо строгого режима, в том числе людей с психическими заболеваниями и невозможность для многих просителей убежища связаться с адвокатами и/или УВКБ.

34. В то время как многие страны по-прежнему проводят политику строгой изоляции содержащихся под стражей, некоторые страны принимают меры к обеспечению большей открытости. В 2010 году эфиопское правительство, например, предоставило находящимся в лагере беженцам возможность свободного передвижения при условии, что они могут сами обеспечить свое проживание за пределами лагерей. К настоящему времени около 2 000 беженцев смогли воспользоваться такой возможностью.

С. Сексуальное и гендерное насилие

35. Сексуальное и гендерное насилие (СГН) по-прежнему является одной из самых серьезных угроз для безопасности беженцев, особенно беженцев-женщин и девочек. В отчетный период УВКБ оказывало медицинскую, психосоциальную и общинную помощь, а также обеспечивало доступ к юридической помощи и судебным механизмам для жертв во многих странах. В лагерях беженцев Кении продолжали действовать мобильные суды так же, как и на востоке Демократической Республики Конго, в то время как в Грузии было создано четыре консультативных центра для жертв СГН.

36. Несмотря на усилия УВКБ по предотвращению СГН, в некоторых странах оно продолжается в вызывающих тревогу масштабах. Например, в Чаде по-

сле создания института мониторинга помощи и механизма передачи на попечение УВКБ задокументировало более тысячи случаев СГН в одном лишь 2010 году. Во многих зонах конфликтов серьезной проблемой остаются изнасилования, как, например, в Демократической Республике Конго, где для решения этой и других проблем защиты работает 32 дополнительных сотрудника. В Колумбии и Эквадоре высокий уровень СГН по-прежнему затрагивает женщин и девочек. В Гаити перемещение, вызванное землетрясением, в сочетании с утратой источников средств к существованию и безнаказанностью авторов СГН повышает уязвимость многих женщин и девочек. УВКБ помогло ограниченному числу жертв СГН переехать в более безопасные районы и содействовало им в поисках источников средств к существованию. Кроме того, миллионы детей остаются незащищенными от широко распространенных изнасилований и других форм сексуального насилия, нападений на школы и других нарушений прав человека, а также лишены возможности учиться. Имеются сообщения о распространенных среди беженцев во всем мире случаях ранних браков и беременности и связанных с этим смертельных случаях, что указывает на необходимость активизации и расширения охвата комплексных мер для решения этой проблемы.

D. Гуманитарная деятельность

37. Последнее десятилетие стало одним из самых опасных периодов в истории работы персонала гуманитарных организаций. Для многих чрезвычайных ситуаций, в которых действует УВКБ, часто характерны слабые правительства, активные неправительственные вооруженные группы, широко распространенная коррупция и эксплуатация, и отдаленность расположения. Например, отзыв Миссии Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике и постепенное сворачивание деятельности Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго имели разрушительные последствия для гуманитарных операций. В Чаде, в ответ на вывод Миссии Организации Объединенных Наций и последующую просьбу от правительства Чада, УВКБ и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) достигли договоренности осуществлять совместную программу с целью оказания прямой помощи Сводному отряду по охране порядка (СОП) – подразделению национальных полицейских сил Чада, созданному для обеспечения защиты беженцев и ВПЛ в лагерях, а также гуманитарных работников.

38. В Судане по-прежнему проводится самая крупная гуманитарная операция в Африке. Однако ряд случаев, связанных с высылкой и похищением работников по оказанию помощи, негативно повлияли на процесс осуществления гуманитарных программ. В феврале 2011 года в стране был убит сотрудник УВКБ. Тем временем Всеобъемлющее мирное соглашение вступило в решающую фазу после проведения в январе 2011 года референдума о независимости Южного Судана, в результате которого предложение о независимости было принято. УВКБ внимательно следит за развитием событий и приняло меры по обеспечению готовности, включая согласование с соответствующими участниками процесса мер по предотвращению случаев безгражданства в контексте отделения Южного Судана в июле 2011 года.

39. Хотя в целом обстановка с безопасностью в Ираке существенно улучшилась после 2008 года, положение в стране остается нестабильным, особенно в Багдаде. В 2010 году число зарегистрированных инцидентов было выше, чем в 2009 году, с наибольшим числом смертельных случаев и ранений гражданских

лиц. УВКБ работало над расширением своих возможностей по обеспечению возвращения людей и контролю за ситуацией, а также над осуществлением программ защиты и содействия ВПЛ.

40. В крайне сложных политических условиях и в обстановке отсутствия безопасности в Центральной Азии УВКБ с успехом обеспечило принятие своевременных срочных мер в ответ на перемещение 375 000 человек в пределах и за пределами Кыргызстана. Несмотря на прекращение насилия 80 000 человек по-прежнему остаются внутренне перемещенными лицами.

41. В конце 2010 года политическая нестабильность в Кот-д'Ивуаре привела к массовому бегству более чем 100 000 беженцев в Либерию, Гану, Гвинею и Того. Несколько государств в регионе оперативно признали этих беженцев на основе принципа *prima facie*. Народные восстания в Северной Африке и на Ближнем Востоке стали причиной индивидуальных, а также массовых отъездов, особенно из Ливийской Арабской Джамахирии в Тунис и Египет, а также более ограниченных, но весьма существенных перемещений через Средиземное море в Италию и Мальту. УВКБ развернуло в регионе дополнительный персонал и сотрудничало с Международной организацией по миграции (МОМ) и правительствами в осуществлении массовой гуманитарной эвакуации и содействии десяткам тысяч мигрантов из различных стран в их возвращении домой.

42. Катастрофические наводнения в Пакистане в 2010 году затронули порядка 20 млн. человек, в том числе беженцев и ВПЛ. УВКБ совместно с правительством Пакистана и гуманитарным сообществом приняли оперативные меры реагирования на чрезвычайную ситуацию, оказав помощь более чем 2,7 млн. человек, затронутых наводнениями. Управление участвовало также в общих межучрежденческих мерах реагирования на сильные наводнения в штате Ракхайн в Мьянме.

Е. Меры борьбы с терроризмом и последствия для защиты

43. За последнее десятилетие связанные с вопросами безопасности соображения, существенным образом повлияли на политику реагирования УВКБ на широкий круг вопросов. Управление выступает за подходы, которые сбалансированно учитывают как вопросы безопасности, так и необходимость защиты беженцев. Находясь в гуще последних событий и активно сотрудничая с различными многосторонними органами, ведущими борьбу с терроризмом, УВКБ принимает меры по защите своего собственного процесса и операций от угроз терроризма. Были выпущены конкретные руководящие указания, чтобы обратить внимание персонала, занимающегося ОСБ и переселением, на потенциальные вопросы социального отчуждения и оказать им помощь в опросе заявителей из соответствующих стран. УВКБ также укрепило в некоторых регионах свою штатную структуру и потенциал экспертов по проблемам социального отчуждения, оказывая техническое содействие правительственным властям, отвечающим за проведение ОСБ.

Ф. Защита беженцев в контексте международной миграции

44. В контексте смешанных миграционных потоков, включающих неупорядоченную вторичную миграцию, проблемы доступа к получению убежища могут обостряться. В политике и практике в области миграции не всегда в достаточной мере учитываются потребности просителей убежища и беженцев, пере-

мешающихся в составе более широких групп. Тем не менее бóльшая информированность об этом явлении может открыть новые возможности для обеспечения защиты беженцев, а также таких других находящихся в уязвимом положении лиц, как жертвы торговли людьми и несопровождаемые и разлученные с семьями несовершеннолетние лица. Например, региональные программы по обеспечению свободного перемещения и трудоустройства открыли новые возможности для защиты беженцев в некоторых странах и регионах. УВКБ активно участвует в совершенствовании "Рамочной программы регионального сотрудничества", принятой на совещании на уровне министров в рамках "Балийского процесса" в марте 2011 года.

45. В 2010 году УВКБ продолжило активизацию своего сотрудничества с правительствами и другими партнерами в этой области, в том числе путем совместного проведения четвертой региональной конференции в Дар-эс-Саламе по вопросам смешанных миграционных потоков в Южную Африку; семинара по региональному сотрудничеству в вопросах беженцев и незаконной иммиграции в Маниле и региональной конференции по вопросам защиты беженцев и международной миграции в Центральной Азии в Алматы в марте 2011 года. Подборка практических примеров *"Защита беженцев и смешанная миграция: План действий из 10 пунктов"* была подготовлена в начале 2011 года.

46. Взаимосвязь международной защиты и торговли людьми является другим аспектом этого явления. Управление оказывало консультативную помощь правительствам по вопросам национального законодательства и нормативной базы, обеспечивало подготовку и выступало за обеспечение для жертв торговли людьми доступа к процедурам получения убежища. В частности, УВКБ продолжало осуществлять совместно с МОМ проект по расширению межучрежденческого сотрудничества в вопросах выявления и передачи на попечение лиц, ставших жертвами торговли людьми. Управление также внесло свой вклад в подготовку ряда документов, разработанных Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности.

Г. Бегство на судах и спасение на море

47. Гибель просителей убежища и других мигрантов на море достигла драматических масштабов, приведя к принятию УВКБ новых мер для решения этой серьезной проблемы. Неприспособленные для плавания суда, перевозящие просителей убежища, взрываются, терпят бедствие и просто пропадают; лишь за последние несколько недель более тысячи человек погибли, пытаясь пересечь Средиземное море. Другими горячими точками являются Индийский и Тихий океаны и Аденский залив. В 2010 году УВКБ приняло директивный документ "Морские операции по перехвату и рассмотрению заявок о предоставлении международной защиты", в котором предлагается ряд вариантов для рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища сошедших с трапа беженцев. Ведомство сотрудничает с Международной морской организацией в поиске путей сокращения тяжелых последствий бедствий на море. УВКБ удовлетворено мерами, которые принимают правительства по приему и оказанию помощи людям, прибывшим на судах, и обеспечению их высадки с судов, приему и иной помощи, хотя вследствие бюрократических проволочек сохраняются большие пробелы в положениях, регулирующих операции по спасению людей на море, в результате чего люди оказываются оставленными на произвол судьбы. В этих условиях важно также обеспечить надлежащую оценку требований людей, которые находятся в поиске убежища. Кроме того, УВКБ поощряет применение всесто-

ронных региональных подходов и организовало проведение ежемесячного форума, в рамках которого своими мнениями могут обмениваться члены Целевой группы по вопросу смешанной миграции и другие соответствующие заинтересованные стороны в регионе Аденского залива.

VI. Вопросы человеческого достоинства

48. Слишком часто беженцы и просители убежища воспринимаются как беспомощные люди и как объект благотворительности, а не как люди со своим человеческим достоинством, которые зачастую подвергались суровым испытаниям, понесли большую утрату, включая дом, семью и страну. Расизм и ксенофобия, часто подогреваемые всякого рода политиками популистского плана, привели к возрождению нетерпимости, насилия, преступлений ненависти и иной нетерпимости в отношении беженцев в принимающих общинах многих стран мира. УВКБ определило в качестве приоритетной задачи защиты борьбу с расизмом и связанной с ней ксенофобией и провело целый ряд кампаний по разъяснению этой проблемы в обществе и формированию чувства солидарности.

49. Нужда и бездомность беженцев и просителей убежища остаются серьезными проблемами во многих странах, в том числе и в богатейших странах мира. Поддержка беженцев в осуществлении ими своих прав на медицинскую помощь, труд и надежные источники средств к существованию являлась одним из важнейших компонентов деятельности УВКБ в 2010 году. В июле 2010 года был организован семинар для целей разработки руководства по стратегическому планированию усилий по поиску средств к существованию в городах. УВКБ действует согласованно с Комиссией по проблемам беженцев-женщин в рамках проведения ряда оценочных исследований наличия средств к существованию. В качестве объекта для проведения этих оценок были выбраны Йоханнесбург, Кампала и Нью-Дели. УВКБ активно участвует в обсуждении на уровне Европейского союза переработанных предложений относительно приема беженцев. В нескольких американских странах принимались меры для обеспечения общинного самоуправления и представительства, в том числе путем осуществления проектов микрофинансирования и создания надежных общинных сетей. В Эквадоре Управление омбудсмена инициировало судебное разбирательство, с тем чтобы обеспечить для беженцев доступ к банкам и финансовым службам. В Колумбии правительство продолжало проводить учебные курсы и программы трудоустройства ВПЛ и беженцев, а Бразилия заключила соглашения с университетами с целью облегчения доступа беженцев к системе высшего образования.

50. В лагерях беженцев Бангладеш были приняты меры по всеобщему профилированию с целью определения навыков и образовательного уровня беженцев и создания дополнительных возможностей по самообеспеченности. Совместно с ЮНИСЕФ были отремонтированы шесть местных школ, находящихся около лагерей беженцев. УВКБ приветствует объявленный правительством Исламской Республики Иран комплексный план урегулирования положения иностранных граждан, включая проживающих здесь афганцев. И наконец, Ливан принял закон, предоставляющий палестинским беженцам возможность работать по ранее закрытым для них профессиям. Уже было принято несколько постановлений по реализации этого нового законодательного решения.

51. В то время как некоторые улучшения условий жизни в лагерях были отмечены в Джибути, Эфиопии, Восточном Судане, Чаде и Кении благодаря освоению новых мест для лагерей или расширению существующих лагерей

и строительству новой инфраструктуры, слишком многие беженцы по-прежнему проживают в неудовлетворительных условиях, часто в течение длительного периода времени.

52. Другим важным аспектом человеческого достоинства является жизнь в семье. Бегство беженцев зачастую приводит к распаду семей, и поэтому по возможности прилагаются усилия восстановить единство семьи в стране убежища в ожидании принятия долговременного решения. Когда местонахождение родственников не известно, УВКБ тесно сотрудничает с Международным комитетом Красного Креста в попытке найти их. Управление по-прежнему выступает за гибкий подход к семейным отношениям, в том числе между людьми одного пола и между лицами, отношения которых не оформлены в соответствии с положениями общего права. Помимо заявок на переселение в соответствии с критерием воссоединения семей действия УВКБ по воссоединению семей включают получение проездных документов и въездных/выездных виз, а также помощь в организации поездки и финансовую помощь. В соответствии с программой мер по укреплению доверия в январе 2011 года после паузы в течение нескольких месяцев возобновились семейные авиапоездки беженцев из Сахары, проживающих в лагерях в Тиндуфе, и их семей в Западной Сахаре.

VII. Соображения, касающиеся возраста, пола и разнообразия

53. УВКБ признает, что его цели по обеспечению гарантий прав и благосостояния беженцев будут достигнуты лишь в том случае, если будут приняты во внимание потребности, возможности, трудности и ресурсы всех соответствующих лиц и должным образом разработаны конкретные действия. Стратегия по учету возрастных и гендерных аспектов и многообразия (УВГМ), принятая в 2004 году, имеет целью обеспечить отражение факторов возраста, пола и многообразия во всей практике, политике и программах организации. Все группы бенефициаров должны иметь возможность участвовать в планировании, осуществлении, мониторинге и оценке программы. Использование многообразных возможностей, существующих в общинах беженцев, является частью процесса привнесения позитивных изменений и укрепления различных вариантов защиты. УВГМ подкрепляется конкретными действиями, имеющими целью усилить защиту женщин, детей, включая подростков, и других групп с особыми потребностями. Старики и лица с ограниченными возможностями зачастую оказываются в общинах беженцев в маргинальном положении и сталкиваются с особыми проблемами. Заключение Исполнительного комитета 2010 года по беженцам-инвалидам в настоящее время является платформой для деятельности УВКБ в защиту лиц с ограниченными возможностями.

54. В структуре подотчетности на высоком уровне выясняются минимальные стандарты действий, связанных с УВГМ, а руководители старшего звена отчитываются о результатах работы перед Верховным комиссаром и Исполнительным комитетом УВКБ, а также используют для этой цели открытый вебсайт УВКБ. В 2010 было проведено всестороннее исследование *Changing the Way UNHCR Does Business – An Evaluation of the Age, Gender, Diversity Mainstreaming Strategy 2004–2009* для целей подведения предварительных итогов работы УВКБ по этой теме, с тем чтобы помочь в планировании следующих шагов.

55. Слишком часто к женщинам и девочкам относятся как к существам низшего порядка, они лишены возможности получить образование и достойную работу, свободно передвигаться или становятся объектом ранних браков и наси-

ля, что существенно сокращает их возможности в жизни. Как составной компонент стратегии УВГМ перемещенные женщины во многих странах получают профессиональную подготовку, посещают классы ликвидации неграмотности, получают доступ к микрофинансированию и к поддержке в открытии малого бизнеса. УВКБ неизменно добивается того, чтобы женщины были в равной и существенной степени представлены в руководстве лагерями и участвовали в процессе принятия решений. Просветительские кампании и мониторинг за проблемами СГН начинают оказывать положительное воздействие: например в Чаде, некоторые женщины сообщают о своих более широких возможностях информировать о проблемах с защитой и более склонны искать поддержку правовых и других соответствующих механизмов¹.

56. Из миллионов людей, которыми занимается УВКБ, почти половину составляют дети и подростки. Для детей и подростков перемещенных семей часто характерны угрозы насилия, принудительной вербовки, ранние браки, торговля людьми, отсутствие средств к существованию, тяжелый труд, отсутствие и/или прерванное образование и утрата или отсутствие членов семьи и друзей. Защита несопровождаемых детей при пересечении границ по-прежнему вызывает серьезную обеспокоенность у УВКБ и правительств, в частности в Европе, на востоке Африки и в районе Африканского Рога, а также при пересечении Аденского залива при въезде в Йемен. В 2010 году в районе южной границы между Мексикой и Гватемалой было выявлено и задокументировано возрастающее число несопровождаемых подростков. УВКБ стремится урегулировать эти потоки в сотрудничестве с правительствами и другими партнерами.

57. Все мероприятия, затрагивающие детей, требуют, чтобы их наилучшие интересы были в центре внимания. УВКБ наращивает свои возможности в рамках совместного с Международным комитетом спасения (МКС) проекта, который включал проведение пяти региональных семинаров по определению наилучших интересов ребенка и несколько семинаров на уровне стран, а также привлечение двух экспертов по вопросам определения наилучших интересов ребенка к операциям в четырех странах. В рамках последующих действий УВКБ и МКС разработали руководство по осуществлению Руководящих принципов УВКБ по формальному определению наилучших интересов ребенка. В других случаях УВКБ способствовало применению учитывающего интересы ребенка подхода к оценке ходатайств о предоставлении убежища и надлежащих гарантий в случае возможного возвращения. Межучрежденческая рабочая группа по проблемам несопровождаемых детей, которую УВКБ создало совместно с МОМ и Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), предлагает платформу для скоординированной работы по этим вопросам. В июне 2010 года УВКБ опубликовало исследование о проблемах и мотивации несопровождаемых афганских детей, прибывающих в Европу, подготовленное на основе интервью, проведенных более чем с 200 детей. Также в 2010 году УВКБ подготовило памятную записку о специальных мерах, применимых к возвращению несопровождаемых и разлученных с семьей детей в Афганистан. К этим мерам относятся: усилия по определению наилучших интересов ребенка; поиск; опека; прием и предоставление услуг после возвращения; долгосрочные планы по реинтеграции и оценка положения после возвращения. В памятной записке подчеркивается, что возвращение ребенка в детское учреждение должно рассматриваться лишь как крайняя мера. На основе этого УВКБ выступило в Европе с инициативой по разработке стандартов определения наилуч-

¹ Более подробную информацию см. Standing Committee paper *Protecting refugee women: promoting gender equality* (EC/62/SC/CRP.14).

ших интересов ребенка в странах со сложившимися системами защиты детей и убежища.

VIII. Аспекты решений

58. Хотя предоставление убежища беженцам является важным компонентом международной защиты, оно не является долговременным решением. Долгосрочные решения все же нацелены на добровольную репатриацию, интеграцию и переселение и наилучшим образом осуществляются в рамках общих стратегий поиска решений. Помимо этих классических решений, УВКБ приступило к изучению возможности распространять на беженцев механизмы, предоставляемые мигрантам, в том числе в рамках существующих или новых программ благоустройства и образования.

A. Стратегии поиска комплексных решений

59. В различных странах продолжалось выполнение программ поиска стратегических решений для урегулирования долгосрочных проблем беженцев. Программы, осуществляемые в интересах беженцев Анголы, Либерии и Руанды, сосредоточили свое внимание на добровольной репатриации и интеграции на местах; они также включают ссылку на прекращение действия статуса в соответствующее время. В Европе Верховный комиссар назначил личного посланника для содействия урегулированию проблем перемещенных лиц, рожденных конфликтом на Балканах (1991–1995 годы), совместно с правительствами и другими международными организациями. Продолжаются усилия по осуществлению правительством Пакистана всесторонней стратегии регулирования и репатриации афганских беженцев. Следует особо подчеркнуть возможность использования альтернативных методов, позволяющих остаться в стране, в интересах различных категорий афганских беженцев в Пакистане, включая владельцев бизнеса, квалифицированных и неквалифицированных рабочих и их семей. Также частью этой стратегии является проведение опроса для целей профилирования и осуществления программы помощи беженцам и принимающим районам. Среди беженцев, проживающих в городе, например в Баку (Азербайджан), были проведены опросы с целью выяснения социально-экономических потребностей, и это привело к расширению возможностей в поиске источников средств к существованию для многих, а также позволило вновь сделать акцент на добровольной репатриации и переселении.

B. Добровольная репатриация

60. В 2010 году был завершен ряд крупных операций по добровольной репатриации, в том числе для 40 000 конголезских беженцев, находившихся в Замбии с 2007 года. Это объясняет падение общих цифр репатриации по сравнению с 2009 и 2008 годами. В целом в течение 2010 года было репатрировано 197 600 беженцев, главным образом в Афганистан, Ирак и Демократическую Республику Конго. В то же время другие операции по репатриации продолжались или возобновились и было начато несколько новых операций.

61. Добровольная репатриация из Сенегала остающихся 5 000 мавританских беженцев возобновилась в октябре 2010 года. Совместно с правительствами Демократической Республики Конго и Объединенной Республики Танзания УВКБ договорилось о содействии осуществлению программы добровольной

репатриации конголезских беженцев после улучшения ситуации в некоторых районах возвращения с сохранением там, тем не менее, постоянного контроля.

62. С точки зрения новых операций УВКБ правительство Анголы и другие страны региона готовятся к репатриации порядка 120 000 беженцев, проживающих в этом регионе. В Российской Федерации в сотрудничестве с правительством проводится всесторонний обзор так называемых "неурегулированных дел". В Косово (резолюция 1244 Совета Безопасности) УВКБ содействует долговременной реинтеграции совместно с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и другими международными организациями.

63. К числу спонтанных возвращений относится возвращение из Уганды в Демократическую Республику Конго почти 6 200 беженцев. В Судане в условиях референдума в период с ноября 2010 года по конец января 2011 года 200 000 южан, проживающих на севере, переместились на юг, причем большинство из них при содействии властей Южного Судана.

64. Несмотря на эти успехи, политическая нестабильность и насилие, в том числе в отношении гражданских лиц, и случаи сексуального и гендерного насилия в сочетании с отсутствием или ограниченным присутствием государственных властей, учреждений Организации Объединенных Наций и партнеров по развитию в районах возвращения по-прежнему порождают серьезные проблемы для поддержания процесса возвращения беженцев.

С. Самообеспеченность и интеграция на местах

65. Одной из основных задач для УВКБ является повышение самообеспеченности и расширение возможностей интеграции на местах беженцев, особенно тех из них, кто находился в изгнании длительное время. Для этой цели УВКБ выявило и включило в список приоритетных задач 23 крупные затяжные ситуации с беженцами. В 2010 году была проведена оценка затяжных ситуаций в Восточном Судане, Сербии и Объединенной Республике Танзания с целью оценки прогресса на пути к решению проблем беженцев в этих ситуациях. Как часть этой инициативы с правительством Танзании была согласована "Национальная стратегия общинной интеграции". Проект имеет целью решить вопрос о переселении и интеграции 162 000 бывших бурундийских беженцев, которые стали танзанийскими гражданами в результате приобретения земли и получения помощи в поиске источников средств к существованию. В Восточном Судане УВКБ приступило к осуществлению многолетнего проекта по достижению самообеспеченности в интересах проживающих длительное время эритрейских беженцев с уделением внимания тем из них, кто находится в наиболее уязвимой ситуации. В Непале с соответствующими партнерами была согласована "Программа развития на основе общины", которая имеет целью предоставить защиту и оказать помощь остающимся беженцам из Бутана, а также принимающему населению.

66. По-прежнему остается нерешенной проблема интеграции, особенно в городских районах. Продолжалась работа по достижению стандартов, установленных в документе УВКБ 2009 года "Позиция УВКБ ООН в отношении защиты беженцев и поиска решений в городских районах". Чтобы включить беженцев и просителей убежища в сферу действия существующих национальных социальных служб, проект "Дом прав" был скопирован в ряде стран Америки, в том числе в Коста-Рике, Эквадоре, Мексике и Чили. Проект включает коммуналный центр, который оказывает широкий круг услуг мигрантам и беженцам, в том числе услуги по приему, юридическую помощь, социальную поддержку,

языковые курсы, учебную и профессиональную подготовку, трудоустройство и помощь в интеграции. В июле 2010 года представители инициативы под названием "Города солидарности" собрались в Эквадоре для обсуждения задач и возможностей интеграции в городских районах. В результате этого 20 муниципалитетов подписали "Декларацию уважения достоинства и прав человека перемещенных лиц в городских районах". В Аргентине, Панаме и Уругвае были проведены оценочные обследования, в которых активно участвовало население, в целях выявления и понимания потребностей и проблем интеграции. В Колумбии муниципальные власти уделяют большее внимание и оказывают помощь в вопросах интеграции ВПЛ.

67. УВКБ также инициировало проведение четырех оценок в реальном масштабе времени политики в отношении находящихся в городах беженцев и подготовило два доклада по Найроби (Кения) и Душанбе (Таджикистан). Был проведен практикум для обобщения накопленного опыта в целях разработки более конкретных оперативных инструкций по вопросам образования, поиска источников средств к существованию, медицинского ухода и просветительской работы на уровне общин в городских условиях. В настоящее время готовится записка о "работе с общинами и местной общественностью по укреплению защиты беженцев в городских районах". УВКБ также обновило на своем вебсайте пересмотренную страницу "Источники средств к существованию и самообеспеченность".

68. Для устойчивой интеграции необходимы долгосрочные совместные усилия. В Южной Африке завершилось действие моратория на депортацию граждан Зимбабве, и вместо него правительство приступило к процессу регламентации положения тех, кто работает, учится или ведет бизнес в стране. В Армении УВКБ поддерживает усилия по мобилизации ресурсов для интеграции натурализовавшихся бывших беженцев. Также в Европе соглашения о размещении и трудоустройстве были заключены в Сербии с 20 муниципалитетами. В Беларуси, Республике Молдова и Украине УВКБ завершает выполнение первой фазы финансируемого Европейским союзом проекта по интеграции на местах, который осуществляется в интересах около 3 000 беженцев.

69. Интеграция на местах в долгосрочном плане должна быть подкреплена выдачей документов о законном пребывании и постоянном жительстве и/или натурализацией. Например, в Западной Африке прилагаются усилия по обеспечению надежного правового статуса для давно уже проживающих беженцев из Либерии и Сьерра-Леоне. Бывшие беженцы из Сьерра-Леоне, затрагиваемые заявлением 2008 года о прекращении действия статуса, получили национальные паспорта, и страны убежища согласились урегулировать их пребывание путем выдачи долгосрочных разрешений на проживание с учетом действия правовой основы, разработанной Экономическим сообществом стран Западной Африки (ЭКОВАС).

D. Переселение

70. Переселение остается одним из трех основных решений для беженцев, особенно для тех из них, кто сталкивается с особыми рисками в плане защиты в странах убежища, или как средство прекращения затянувшегося перемещения. Основными целями в 2010 году являлась диверсификация национальностей беженцев, рассматриваемых в качестве кандидатов для переселения, а также числа стран, в которые осуществляется переселение. Хотя число стран с регулярными программами увеличилось до 25, потребность в местах для переселения

превышает предложения. Болгария, Венгрия, Парагвай и Испания утвердили новые программы, в то время как Япония и Румыния приступили к осуществлению экспериментальных программ. Продолжаются усилия по обеспечению большего участия европейских стран в процессе переселения. В целом 21 европейская страна – самое большое число к сегодняшнему дню – приняла участие в июле 2010 года в ежегодных трехсторонних консультациях по вопросам переселения.

71. В прошлом году УВКБ предложило кандидатуры около 108 000 беженцев для переселения, причем основными участниками этого процесса являлись беженцы из Ирака (26 746), Мьянмы (24 420) и Бутана (20 617). В регионах Ближнего Востока и Северной Африки переселение использовалось не только как инструмент защиты, но и также стратегически в качестве инструмента распределения бремени, в частности в отношении иракских беженцев. 9% всех заявлений на переселение были поданы в интересах женщин и девочек в зоне риска, причем это был наивысший процент, достигнутый за последние пять лет. В целом доля положительных ответов на предложение УВКБ со стороны стран переселения составляет 92%. С учетом того, что число просьб о переселении увеличилось за последние несколько лет в три раза, соответствующие органы по обработке заявлений из стран переселения сталкиваются со стремительно возрастающим отставанием. Кроме того, по причине некоторых возросших требований к вопросам безопасности число отъездов сократилось на 16% и составило в 2010 году 73 000. Наибольшее число беженцев было переселено при содействии УВКБ в Соединенные Штаты Америки (54 077), Канаду (6 706), Австралию (5 636), Швецию (1 789) и Норвегию (1 088). Со времени начала осуществления программы к 2010 году из Непала были переселены более 40 000 беженцев из Бутана. В 2010 году страны переселения создали Контактную группу во главе с представителем Норвегии с целью активизации усилий по переселению и гуманитарной помощи в поддержку афганских беженцев, находящихся в Исламской Республике Иран.

72. Несмотря на такое положительное развитие событий, число предложенных мест для переселения (приблизительно 80 000) по-прежнему существенно отстает от потребностей в переселении. В 2010 году имелась потребность приблизительно в 200 000 мест, а в 2011 году, как предполагается, потребуются переселить порядка 172 300 человек. В поисках дополнительных мест УВКБ и правительства выступили с инициативой "10 из 100" на ежегодных трехсторонних консультациях по вопросам переселения.

73. С началом кризиса в Ливийской Арабской Джамахирии переселение стало частью мер реагирования на чрезвычайную обстановку. УВКБ выступило с глобальной инициативой солидарности в вопросах переселения и организации поддержки выделению дополнительных мест для переселения не являющихся гражданами Ливии беженцев, бегущих из страны в Тунис и Египет, и выделило дополнительные ресурсы на обработку заявлений из пограничных районов.

74. Три транзитных эвакуационных центра в Румынии, Филиппинах и Словакии по-прежнему играют ключевую роль в момент эвакуации беженцев в чрезвычайных ситуациях. В декабре 2010 года с правительством Словакии было подписано соглашение об использовании транзитного эвакуационного центра в Хуменне для беженцев всех национальностей.

IX. Внутренние соображения

75. Число внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) вследствие конфликтов продолжает затмевать число беженцев, достигнув в 2010 году 27,5 млн. человек. Кроме того, десятки миллионов людей перемещаются ежегодно вследствие стихийных бедствий. С 2005 года ВПЛ оставались наиболее многочисленной группой, получающей защиту и помощь от УВКБ, общей численностью в 2010 году приблизительно 15 млн. человек. Это число несколько снизилось по сравнению с 2009 годом, главным образом из-за возвращения ВПЛ в Пакистан (1,2 млн.) и в Демократическую Республику Конго (461 000).

76. УВКБ участвует в операциях, затрагивающих ВПЛ, в 28 странах. Оно поддерживает координируемые ответные межучрежденческие меры, в том числе играя ведущую роль в решении проблемы защиты в 22 из этих стран. В отчетный период участие УВКБ в решении проблем ВПЛ проходило в различных ситуациях, включая землетрясение на Гаити, наводнения, вызванные муссонами в Пакистане, и межобщинное насилие в Кыргызстане. В Йемене, несмотря на мирное соглашение 2010 года, около 300 000 йеменских граждан остаются перемещенными, зачастую в тяжелейших условиях жизни.

77. В ходе своих операций УВКБ делает упор на просветительской работе с ВПЛ, действуя совместно с местными партнерами в Ираке и Йемене и организовав для ВПЛ службы телефонной помощи в Кыргызстане. Сочетание проекта оперативной помощи на базе общины и целевой помощи лицам с особыми потребностями применялось на Гаити в попытке реагировать на социальную уязвимость населения, возникшего в связи с землетрясением 2010 года. Система контроля за движением населения в Сомали, использующая сеть общинных организаций для контроля за передвижением населения и надлежащего планирования программ, в настоящее время воссоздается в других странах, где отсутствие доступа мешает предоставлять ВПЛ защиту и содействие.

78. В отчетный период был отмечен также целый ряд заметных законодательных достижений на национальном уровне: Колумбия подготовила проект закона о жертвах и возвращении земель, а парламент Боснии и Герцеговины одобрил пересмотренную стратегию осуществления приложения VII Дейтонского мирного соглашения, что свидетельствует о решимости правительства покончить с проблемой перемещений в этом регионе. УВКБ также поддержало национальные правительства в их усилиях по созданию надлежащих законодательных и административных структур для предупреждения, решения и урегулирования проблемы внутренних перемещений. Центральноафриканская Республика в сотрудничестве с УВКБ и Брукингским институтом провели детальный анализ нынешних правовых рамок с целью их пересмотра; в то же время УВКБ поддержало правительство Йемена в подготовке национальной стратегии по ВПЛ.

79. Кроме того, УВКБ поддержало план действий Африканского союза по осуществлению Конвенции Африканского союза 2009 года о защите внутренне перемещенных лиц и оказании им помощи в рамках мероприятий с правительствами и гражданским обществом как на региональном, так и национальном уровнях. К концу апреля 2011 года 31 государство подписало и 6 ратифицировали Конвенцию. Организация американских государств принимает ежегодную резолюцию о внутренне перемещенных лицах с целью устранения причин перемещения и разработки программ охраны, помощи и поиска решений.

Х. Выводы

80. В этот момент празднования шестидесятой годовщины принципы, лежащие в основе Конвенции 1951 года и Протокола к ней от 1967 года, остаются непоколебимыми не в последнюю очередь вследствие их подтверждения в региональных документах о беженцах и в более широких рамках регулирования прав человека. Принципы недискриминации, невыдворения, недопустимость наложения взысканий и базовых прав человека нашли свое отражение в целом ряде достижений, свидетелем которых стал мир в 2010 году. В то же время сохраняются многие проблемы с точки зрения реализации и наличия политической воли, и все более сложными являются условия, в которых приходится обеспечивать в наши дни безопасность. Поэтому эти принципы следует постоянно подтверждать.

81. 2011 год дал важную возможность для укрепления основ, заложенных в прошедшие 60 лет; поразмышлять об имеющихся достижениях; выявить пробелы в сфере защиты и изыскать соответствующие решения и, что самое важное, наметить стратегический план выработки правовых, политических и практических решений с учетом устрашающих проблем XXI века. УВКБ необходимо укрепить и расширить свои партнерские отношения и союзы; установить связь с перемещенными общинами таким образом, чтобы помочь им; удовлетворить потребности наиболее маргинализированных и уязвимых лиц в этих общинах и наделить полномочиями широкий круг участников этого процесса, с тем чтобы учесть реальность этих новых условий работы.

82. Межгосударственное совещание на уровне министров в декабре 2011 года предлагает государствам возможность вновь подтвердить их приверженность режиму международной защиты; сделать конкретные перспективные обещания по улучшению защиты беженцев и лиц без гражданства на национальном или региональном уровнях; в соответствующих случаях присоединиться к международным документам по вопросу беженцев и лиц без гражданства или снять все остающиеся оговорки и принять на себя другие конкретные обязательства для поддержки духа Конвенции 1951 года и ее первоначального плана, направленного на защиту. УВКБ надеется на достойное выполнение задач этого юбилейного года, взяв на себя совместно со всеми остальными партнерами обязательства решать предстоящие проблемы и обеспечивать, чтобы сами пострадавшие люди оставались в центре внимания.
