

1-е собрание

Оригинал:  
АНГЛИЙСКИЙ

## МЕХАНИЗМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА ПО РАЗДЕЛЕНИЮ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И БРЕМЕНИ В СЛУЧАЯХ МАССОВОГО НАПЛЫВА БЕЖЕНЦЕВ.

1. Международная солидарность и разделение бремени и ответственности это наиболее обсуждаемая тема Глобальных Консультаций по Международной защите. Включение понятия «ответственности» наряду с «бременем» отражает более позитивный образ беженцев и усиленную систему международного взаимодействия, наряду с текстом Заключения по международной защите принятым исполнительным Комитетом на его 51 сессии<sup>1</sup>. Его важность особенно проявляется в случаях, когда Государства сталкиваются с массовым притоком беженцев, бегущих от преследований или насилия. В таких ситуациях страны, которые принимают на себя основной удар по приему большого количества беженцев, несут также непропорциональное бремя по выполнению своих обязательств согласно международному праву по беженцам. Эти Государства зачастую испытывают серьезные экономические, структурные, социальные, политические проблемы и проблемы в сфере национальной безопасности, которые возникают при наплыве беженцев.

2. В подобных ситуациях, другие Государства также несут ответственность по взаимодействию в решении этого бремени, даже если они не затронуты напрямую. Ответственность основана на их приверженности к различным международным инструментам<sup>2</sup> по поддержанию основных принципов защиты беженцев, по обеспечению соблюдения прав человека, организации мира и безопасности в мире, в решении потенциально дестабилизирующих эффектов массового притока беженцев. Признание этой ответственности, решение проблем массового притока беженцев в духе международной солидарности способствует международной стабильности и, таким образом, входит в интересы как всех Государств, так и беженцев, а также УВКБ ООН.

3. Это основано на предыдущих обсуждениях Исполнительного Комитета, в частности на его 49-й сессии «*Международная солидарность и ликвидация последствий по всем аспектам: Национальные, Региональные и Международные обязательства перед беженцами*»<sup>3</sup> в качестве темы года. Также это основано на приобретенном практическом опыте в разных формах ликвидации последствий и освещает комплекс мер и механизмов для более четкой схемы международного сотрудничества. Предложения, которые в нем содержатся направлены на помощь Государствам и УВКБ ООН в развитии «инструментария» для использования в разных формах и комбинациях, для более предсказуемых, эффективных и грамотно распределенных мер по ликвидации последствий и выполнения обязательств, возникающих при массовом притоке беженцев. Обсуждаемые моменты выделены **жирным шрифтом** в конце каждой из подсекций.

4. Предлагается, согласно этому документу, что Государства соглашаются с перечнем возможных коллективных мер в случае с массовым притоком беженцев и что УВКБ ООН сотрудничает с Государствами, вырабатывая методики запуска и реализации данных мер и механизмов.

<sup>1</sup> Заключение №89 (LI), (A/AC.96/944, п.23)

<sup>2</sup> Конвенция ООН 1951 г. по статусу беженцев, введение, п.4; Декларация ООН 1967 г. по территориальному убежищу, ст. 2(2); Хартия ООН ст. 1(1), 1(3), 55; Конвенция Африканского Союза 1969 г. по регулированию специальных аспектов беженских проблем в Африке, ст. II (;), Приложение 1987 г. к Бангкокским принципам о Статусе и Отношению к Беженцам.

<sup>3</sup> A/AC.96/904

## II. МЕРЫ СОВМЕСТНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ

5. Как отмечено в нескольких Заключениях Исполнительного Комитета<sup>4</sup>, международное сотрудничество по совместной ответственности и ликвидации последствий массового притока беженцев может принимать разные формы. Это включает содействие и поддержку на всех стадиях цикла перемещения, хотя основной акцент делается на решение проблем, возникающих сразу после бегства. Данные мероприятия будут впоследствии исследованы в третьей теме Глобальных Консультаций относительно поиска решений по защите.

### А. Материальная помощь

6. Срочная материальная и подобная ей помощь, включая присутствие сотрудников с необходимыми навыками, особенно важно на ранних стадиях массового притока беженцев. Структуры немедленного реагирования УВКБ ООН нацелены на организацию эффективного и эффективного вмешательства в чрезвычайные ситуации, в том числе, что касается беженцев. Это обеспечивается регулярными соглашениями с более чем десятком правительственных и неправительственных организаций (НПО), охватывающих широкий спектр деятельности по поддержке, обслуживанию и гуманитарной интервенции. Недавние чрезвычайные ситуации с участием УВКБ ООН показали также необходимость усиления мер по обеспечению безопасности в кризисных ситуациях, представляющих повышенный риск для беженцев и сотрудников.

7. **Большее количество Государств и прочих организаций могло бы участвовать в обеспечении готовности к массовым притокам беженцев и усилении местного потенциала, опыта и функциональности. В частности, государства могли бы помочь в развитии и участии в подготовке помощи затронутым государствам, а УВКБ ООН в обеспечении безопасности в районах, заселенных беженцами, особенно там, где принимающие правительства не имеют такой возможности.**

### Б. Финансовая помощь

8. Финансовая поддержка от Государств и других доноров является важным инструментом по борьбе с последствиями массового притока беженцев и может смягчить ущерб, причиненный странам первого прибежища. Финансовая помощь принимающим Государствам обычно предоставлялась из бюджета УВКБ ООН и межучрежденческих призывов, готовившихся в отношении конкретных ситуаций.

9. Европейский Фонд Беженцев ЕС является уникальным примером фонда, собранного за счет определенного сообщества Государств<sup>5</sup>. Помимо всего прочего, фонд может быть использован для компенсации Государствам-членам ЕС ущерба, причиненного массовым притоком беженцев, либо расходов на эвакуацию беженцев из третьих стран в страны Евросоюза.

10. **Государствам следует обеспечить соблюдение годового бюджета УВКБ ООН. Также они могут исследовать возможность финансовой поддержки на мировом или региональном уровне. Такие фонды должны быть строго предназначены на конкретные нужды беженцев.**

### В. Долговременные поселения беженцев

11. В Государствах, которые размещают большое количество беженцев в течение нескольких лет, как, например, Пакистан или Исламская Республика Иран, где размещено большое количество

4 Заключение Исполкома №22 (XXXII) от 1981 г. по защите беженцев в ситуации массового притока (A/AC.96/601); Заключение № 15 (XXX) от 1979 (ф) и (г), (A/AC.96/572, п.72 2); №52 (XXXIX) от 1988, (A/AC.96/721, п.24); No 61 (XLI) of 1990 (g), (A/AC.97/760 para. 20) No. 77 (XLVI) of 1995 (o), (A/AC.96/860, para.19); No. 80 (XLVII) от 1996, (a), (A/AC.96/878, para. 22); No. 85 (XLIX) от 1998 (o) and (p), (A/AC.96/911, para. 21), и No. 89 (LI) от 2000, (A/AC.96/944, para. 232).

5 Решение Совета Европы от 28 Сеп. 2000, основание Европейского Фонда Беженцев, Официальный вестник L/252, 6 Окт. 2000, стр.12

Афганских беженцев, финансовая и прочие виды поддержки могут обеспечить важный переход между кризисными мерами и долгосрочными решениями. Очень важно, чтобы мировое сообщество в полной мере признало ущерб, который могут понести эти государства в течение многих лет.

12. Финансовая поддержка наряду с широким пониманием и признанием проблем стран в Африке стала результатом двух Международных Конференций по Поддержке Беженцев в Африке (МКПБА I и II) в 1981 и 1984 гг. Это позволило другим Государствам предоставлять опыт и средства для обеспечения экономической самостоятельности и долговременных мероприятий для беженцев. Таким же образом финансовые поступления извне Центральной Америки были получены после Международной Конференции 1989 г. по Беженцам Центральной Америки (МКБЦА) и доказали свою необходимость в обеспечении возвращения и реабилитации беженцев и перемещенных лиц, либо в их интеграции в других местах. Более свежие примеры, включая Пакт о Стабильности в Юго-Восточной Европе, благодаря которым были изысканы ресурсы на реконструкцию и реабилитацию разрухи, произошедшей в регионе после продолжительного конфликта. В более широком контексте, благодаря Брукингскому Процессу были получены средства для создания возможностей для перехода от гуманитарной помощи к долгосрочным программам развития в некоторых странах Африки.

13. **Необходимо полностью осознавать ущерб, понесенный странами, принимающими большое количество беженцев. Государствам следует исследовать роль разных видов финансовой помощи в качестве смягчения этого ущерба в поисках решения проблемы долгосрочного присутствия беженцев. Государствам также необходимо искать иные виды поддержки, которые могли бы быть предложены принимающим странам первой волны, среди более широких экономических, развивающих и прочих сфер, как, например, списание долгов.**

#### Г. Расселение

14. В 1970 и 1980-х расселение беженцев раскрыло важный механизм по покрытию ущерба в случае решения ситуации Индокитайских беженцев в Юго-Восточной Азии. В дополнение к обширным местам безопасного расселения вьетнамцев, камбоджийцев и лаосцев, прибывавших в соседние страны, была организована специальная программа по оказанию помощи лицам, снятым с дрейфующих под нейтральными флагами кораблей. Данная схема, названа «Предложениями по Расселению» и запущена на Международной конференции 1979 года. Эта программа позволила беженцам высаживаться в государствах-прибежищах и находиться в них до тех пор, пока их не переселят. Эта программа позже сменилась кампанией «Спасение Морских переселенцев» для индонезийских беженцев. Сила этих программ заключается в коллективной гарантии Западных Стран в расселении вьетнамских беженцев, спасенных сверх оговоренных квот расселения. Позднее, в части Всеобъемлющего Плана действий принятого в 1989 г., расселение было использовано в качестве компонента мер, описанных ниже.

15. С тех пор, механизм расселения реализовывался путем консультаций между правительствами, НПО и УВКБ ООН, и стал основным элементом стратегии по защите беженцев. Несмотря на то что расселение направлено на благо каждого отдельного беженца, оно также положительно влияет на все перемещенное население. В то время как удовлетворяются потребности беженцев, чья жизнь, свобода, здоровье или другие фундаментальные права находятся под угрозой, переселение также может снизить напряжение, в котором находятся принимающие Государства, как в количественном выражении, так и в плане политического давления, с которым они могут столкнуться. (Данный вопрос также будет исследован ниже в третьей теме Глобальных Консультаций).

16. Последнее предложение, которое основано на опыте таких традиционных стран расселения как США, Канада и Австралия, направлено на создание программы расселения в ЕС. В рамках этой программы согласованное количество беженцев — и прочих лиц, нуждающихся в защите — будет

направлено из своих территорий в ЕС для расселения. Критерии отбора приобретают особую важность. Если «интеграционный потенциал» заужен или применены прочие критерии миграционного отбора, то это подрывает защитную функцию данного механизма для тех людей, которые на самом деле находятся в опасности, и функцию смягчения ущерба. Также данный «оффшорный» процесс расселения не стал препятствием на пути к приему индивидуальных прошений от лиц, уже находящихся на территории, ибо это поставит под угрозу их право на убежище.

17. **Большое внимание должно быть уделено расселению наряду с другими вариантами, как к мере по снижению ущерба и разделению ответственности. Более специфические меры должны быть приняты для расширения возможностей расселения, большей функциональности в применении критериев УВКБ ООН, в том числе и в отношении долгосрочных проблем беженцев, а также для расширения возможностей большего количества Государств для присоединения к программам по расселению. Возможность создания дополнительных зон расселения должна быть исследована еще тщательнее в качестве механизма реагирования на специфические ситуации.**

#### Д. Прочие подходы, направленные на решение проблем

18. При определении мер по снижению ущерба и совместной ответственности, международному сообществу следует признавать важность решения длительных проблем на ранней стадии, и заручиться согласием и сотрудничеством стран происхождения. Также немаловажны усилия международного сообщества по разрешению конфликта и обеспечению добровольного возвращения. Данная помощь может также включать содействие совместному сосуществованию, примирению, реабилитации и восстановлению в стране происхождения, развитию гражданского общества, практические меры по разминированию и широкую экономическую помощь.

#### Е. Гуманитарная эвакуация или перемещение

19. Внезапный приток большого количества беженцев может представлять серьезную угрозу безопасности или угрозу иного рода для принимающей Страны, угрожая также дальнейшему приему и предоставлению убежища. В подобных ситуациях, меры по снижению ущерба и ответственности могут включать физическое перемещение беженцев на временной основе, в зависимости от развития ситуации. Примерами таких способов могут служить программы гуманитарной эвакуации и гуманитарного перемещения Косовских албанских беженцев, осуществленные в 1999 году.

20. Гуманитарная эвакуация была осуществлена из Бывшей Югославской Республики Македония в 28 стран за пределами региона. Основываясь на исключительных обстоятельствах, данная программа пыталась снять напряжение с БЮРМ и содействовать дальнейшему приему беженцев на границе. Поддержка СМИ и сильная коалиция Государств, готовых помочь в снижении ущерба, стали ключом к успешной реализации программы, несмотря на некоторые практические, логистические и прочие проблемы в процессе реализации. Близость к развитым странам, обладающих возможностями для реализации программы эвакуации, также стала немаловажным фактором.

21. Небольшая программа по гуманитарному перемещению была запущена одновременно, но в нее не удалось вовлечь большое количество людей, частично из-за реализуемой программы по эвакуации. Преимущество гуманитарного перемещения заключается в том, что оно менее болезненно для человека и делает возможность возвращения более реальной в перспективе, нежели в случае эвакуации из региона. С другой стороны, содержание беженцев в пределах региона может усугубить иные проблемы, в частности, проблемы безопасности.

22. Другим возможным примером эвакуации в качестве снижения ущерба и коллективной ответственности может быть временная эвакуация подверженных особому риску лиц или групп в Государства региона, в соответствии с желаниями данных лиц или групп. По данной схеме

Государства вне региона могут взаимодействовать с непосредственными участниками в вопросах оплаты стоимости пребывания эвакуированных лиц, обмена опытом и, при необходимости, предоставления мест для переселения при невозможности возвращения в родные места. Такие меры, однако, не должны ограничивать возможности поиска убежища в других местах.

23. Должна быть исследована возможная организация группы Государств, готовых к предоставлению мест для размещения, в случае эвакуации или перемещения. Видами ситуаций, в которых эвакуация или перемещение из страны-убежища будет наиболее оптимальным решением, скорее всего, будут те, в которых будет иметь место прямая и реальная угроза жизни и физическому благополучию беженцев, когда добровольная репатриация или другое решение может оказаться возможным на более поздней стадии. Точные критерии для определения данной ситуации, соответствующие форматы операции, согласованные стандарты решения, а также процесс и критерии для их решения должны быть определены заранее.

24. Заранее согласованная, основанная на квотах система с разумными критериями позволит осуществить немедленное реагирование по обеспечению безопасности и защиты. Она также позволит УВКБ ООН и Государствам заранее создать соответствующие административные и логистические системы и начать их внедрение непосредственно после возникновения такой необходимости.

### III. ПРОЦЕДУРНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПО СНИЖЕНИЮ УЩЕРБА И КОЛЛЕКТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

25. Опыт показывает, что инициация и внедрение данных мер во многом зависит от сильной политической приверженности, соответствующих финансовых ресурсов и эффективных механизмов и процедур. Многие удачные меры по снижению ущерба и коллективной ответственности, особенно те, которые включали комплексный подход к проблемам беженцев, происходили от сближения заинтересованных и затронутых сторон, к которым зачастую обращались страны, предоставляющие убежище, или УВКБ ООН.

26. Интересным примером был Комплексный План Действий, инициированный заинтересованными Государствами и УВКБ ООН. Принятый на международной конференции 1989 года, КПД имел своей целью разрешение затянувшейся проблемы беженцев путем набора взаимозависимых и взаимосвязанных действий страны происхождения, страны, предоставившей убежище, страны, куда происходит переселение, доноров, УВКБ ООН и прочих организаций. Руководство осуществлялось комитетом под председательством УВКБ и вело к регулярному анализу, также как и к координации усилий по решению проблемы.

27. Другим примером комплексного подхода был процесс Международной конференции по Беженцам в Центральной Америке. Конференция приняла ряд мер, направленных на ликвидацию последствий массовых переселений по причине затяжных конфликтов в Центральной Америке. Процесс позволял правительствам региона готовить проекты для облегчения создания условий по возвращению, а также представлять их на международные конференции доноров, что предоставляло финансовую и иную поддержку из-за пределов региона. Данная структура усилила установившийся мир, реализацию общих интересов, взаимодействие между организациями, и позволила НПО и гражданскому обществу внести ощутимый вклад в процесс миротворчества.

28. Как демонстрирует данный опыт, ключевыми процедурными элементами снижения ущерба и коллективной ответственности, включая всесторонний подход, широкий спектр участников, многогранную и комплексную стратегию по снижению ущерба и мер коллективной ответственности, которые предоставляют защиту и решения путем применения инструментов, обозначенных выше. Процессы по взаимному сближению действующих лиц и определению комплексных стратегий следует исследовать более тщательно.

29. Другие темы к размышлению определяют будущую роль Исполнительного Комитета, как и то, как должен координироваться последующий многосторонний процесс. В данном контексте необходимо прояснить процесс определения и внедрения соответствующих мер и критериев.

#### IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

30. В случаях массового притока, «коалиция добровольцев» является той структурой, которая решает проблемы по мере их возникновения. С помощью предложенных выше мер и механизмов должно стать возможным создание содружества Государств, в которых будет признана выгода совместной работы, в общем режиме, для более предсказуемого и справедливого разрешения вопросов. Предложения, изложенные в данном документе, направлены на усиление существующего международного реагирования на массовые притоки беженцев, делая их более предсказуемыми, так, чтобы участвующие Государства реагировали на эти ситуации быстро и эффективно. Они способствуют многостороннему подходу с вовлечением многих Государств с различными возможностями, с тем, чтобы принимаемые меры обеспечили широкое внедрение, а ущерб и ответственность были разделены более справедливо. Такой подход потребует, в качестве предварительного условия, общего согласия по соответствующим структурам и механизмам.