

МЕЖДУНАРОДНА ПРАВНА УРЕДБА НА БЕЖАНЕЦА

МАЯ МАЛУШЕВА

Бежанецът е този, който е двойно откъснат - както от своята територия, така и от националната си общност, по-точно от държавата, чийто законов израз е тя. Това, което белязва бежанеца като отстранен човек и което оправдава класифицирането му в специфична категория, е неговата малоценност: той е по-ниско поставен както по отношение на гражданите на страната, така и на останалите чужденци, живеещо в тази страна.

Jacques Vernant , The Refugee in the post-war world.

Терминът бежанец днес предизвиква две преплетени и взаимноусилващи се асоциации: огромни маси от хора, които бягат от бедствие - война, геноцид, етническо прочистване...

Тази картина е и вярна, и преувеличена. Вярна, защото става въпрос за милиони хора - 8.4 млн. през 2006 г. Преувеличена, ако я сравним с потока имигранти. Той и днес е 20 пъти по-голям. Да не говорим за XIX - началото на XX век. Любопитно е, че образите са сходни, да не кажем идентични. Образът, който синтезира масите европейци, които търсят нов шанс в Америка, е кораб, претъпкан със стотици, с хиляди хора. Тогава корабът влива тази свежа работна ръка в строежа на железници и нови градове, в завладяването на нови територии и просперитета на един нов свят.

Образът, който медиите днес още по-мощно ни предават, е и същият, и радикално различен. Това е кораб, отново претъпкан с хора и последна надежда за нов шанс, но който никой не желае. Потомците на мигрантите от първите кораби -

и тези отвъд Атлантика, и тези на европейския континент - декларират загриженост за нарушените права на другите, но са твърде предпазливи по отношение собственото си гостоприемство.

БЕЖАНЦИТЕ В ТЕНДЕНЦИИ

През 50-те години бягащите от тоталитарните режими в Източна Европа се считат за политически репресирани, те гостоприемно биват приети и интегрирани в западните общества. Това "удобно съвпадение между хуманитарни традиции и политически цели" прави бежанската политика в този период сравнително лесна.

През 60-те години характерът на потоците се променя съществено - от индивидуални те се превръщат в масови. Деколонизацията, борбите за национално освобождение в Африка, най-вече в Алжир, Ангола, Гвинея-Бисау, Замбия и Зимбабве прогонват големи групи. Общественото мнение продължава да е благосклонно към бежанците, те намират без трудности гостоприемство в съседните държави. Международната общност им помага чрез посредничеството на ВКБООН (Върховният комисариат на ООН за бежанците), който накрая съдейства и за тяхното репатриране по родните места.

"Краят на студената война доведе ли до край на бежанците?" Г-жа Осако отговаря със съжаление отрицателно на този въпрос. Отговорът не е просто отрицателен, той е драматичен: бежанските потоци не само не намаляват, те се интензифицират.

Променя се не само интензитетът на потоците, променя се и тяхната природа, както и причините, които са ги породили - те не се дължат толкова на войни между държавите, а на конфликти вътре в държавите. Бежанците не бягат вече поради политическо преследване, а поради насилие по националистически, етнически и религиозни причини.

Силно поляризираният и тежко въоръжен Трети свят се превръща в арена на безкрайни конфликти. Примерите изобилстват - сблъсъкът между иракските власти и кюрдите предизвиква един от най-внезапните и големи потоци, познати дотогава. Зоните на несигурност в Етиопия, продължаващите етнически сблъсъци в

южен Судан, гражданската война в Сомалия превръщат Африканския рог в регион с хронично разселване - и вътрешно, и външно. 236 000 етиопци и сомалийци търсят убежище в Кения, където ВКБООН се опитва да се бори с глада. 200 000 бежанци от Мианмар търсят убежище в Бангладеш от религиозно и етническо прочистване. Конфликтът между Армения и Азербайджан за Нагорни Карабах ескалира. Огнища на конфликт избухват на всички континенти. Войните в бивша Югославия прогонват 650 000 души, които не успяват да напуснат региона, както и други стотици хиляди, които достигат Западна Европа. Катастрофалната икономическа ситуация в Албания кара десетки хиляди да пробват да се доберат с кораби до италианските брегове. Тук трябва да споменем и последните групи бежанци от Либия, които прииждат на вълни към Италия и по конкретно о-в Лампедуза.

БЕЖАНЦИТЕ В ЦИФРИ

Да се преброят бежанците в разнообразието на техните разновидности - търсещи убежище, получили убежище, бягащи, но не подлежащи на убежище, защото, макар и прокудени от родните си места, остават вътре в собствените си страни и т.н. - е нелека задача. Тя е една от основните за Върховния комисариат на ООН за бежанците. Той подрежда разнообразните бежански ситуации в няколко категории бежанци, търсещи убежище, завърнали се бежанци, вътрешноразселени лица (ВРЛ), завърнали се ВРЛ, лица без гражданство.

Към края на миналата година броят на насилствено прогонените от домовете си лица в резултат на конфликти и преследвания е 42 милиона души, на фона на рязко забавяне на репатрирането и продължително разселване в резултат на проточили се конфликтни ситуации. Към тях спадат 16 милиона бежанци и лица, търсещи убежище, както и 26 милиона вътрешно разселени лица, насилствено прогонени от домовете си в границите на собствената си държава, сочи публикуваният годишен доклад на ВКБООН "Глобални тенденции". Според новия доклад 80 процента от бежанците по света са от развиващите се страни, както и огромното мнозинство от вътрешно разселените лица – население, което все повече е обект на засилено внимание от страна на Агенцията на ООН за

бежанците. Много от тях от години са насилствено прогонени от домовете си без никакъв изглед за решаване на проблема им.

Въпреки че общият брой на насилствено прогонените от домовете си лица, който към края на годината е 42 милиона души, бележи намаление с около 700 000 души спрямо предходната година, новите случаи на разселване през 2009 г., които не са отразени в годишния доклад, вече компенсират и надхвърлят този спад.

“От началото на 2009 г. досега е регистриран съществен брой нови случаи на разселени лица, а именно в Пакистан, Шри Ланка и Сомалия,” заяви Върховният комисар на ООН за бежанците Антонио Гутереш. Възможно е някои от тях да бъдат разрешени бързо, докато други могат да отнемат години и дори десетилетия.

Докладът установява 29 различни групи от по 25 000 и повече бежанци в 22 държави, които са в изгнание от пет и повече години без изгледи за скорошно решаване на проблема им. Това означава, че най-малко 5.7 милиона бежанци живеят в състояние на неопределеност.

През 2008 г. по домовете си успяха да се завърнат около 2 милиона бежанци и вътрешно разселени лица (ВРЛ) – по-малко в сравнение с предходната година. Репатрирането на бежанци (604 000 души) бележи спад със 17%, докато завърналите се ВРЛ (1.4 милиона) са намалели с 34 процента. През 2008 г. репатрирането, което традиционно е най-мощното трайно решение за бежанците, е второто най-слабо за последните 15 години. Този спад е отчасти отражение на влошаващото се положение със сигурността, по-специално в Афганистан и Судан.

“Това показва, че наблюдаваните в миналото мащабни движения на репатриране намаляват,” се констатира в доклада, като се отбелязва, че по оценка през последните 10 години по домовете си са се завърнали 11 милиона бежанци – повечето с помощта на ВКБООН.

През 2008 г. ВКБООН предложи 121 000 души за презаселване в трети страни, като с помощта на агенцията към новите си държави отпътуваха над 67 000 души.

ВКБООН се грижи за 25 милиона души от общия брой насилствено прогонени от домовете си лица, в това число за рекорден брой от 14.4 милиона брой ВРЛ, спрямо 13.7 милиона през 2007 г., и за 10.5 милиона бежанци. Останалите 4.7 милиона бежанци са палестинци под опеката на Агенцията към ООН за подпомагане и работа на палестинските бежанци в Близкия Изток.

БЕЖАНЦИТЕ В ПОНЯТИЯ

Бежанците често биват мислени като жертви на конфликти и насилие, уязвими хора, които спешно се нуждаят от закрила и помощ, друг път като индивиди, преминаващи нелегално граници и заплашващи националната сигурност, а понякога като хора, които, макар и захвърлени от драматични обстоятелства по пътя на бягството и миграцията, могат да овладеят тази ситуация и дори да я превърнат в житейски шанс.

Бежанците са предмет на три типа дискурс - хуманитарен, секуритарен, интелектуален.

Първият, хуманитарният, е на организациите за подпомагане и защита на бежанците. Те ги разглеждат като жертви на преследване, политическо насилие, етническо прочистване, въоръжени конфликти. Главният акцент в този подход е, че този международен проблем може да бъде решаван само на международно равнище. Неговият патос е насочен към изграждане, консолидиране и усъвършенстване на международната правна и институционална система за закрила. Секуритарният подход радикално променя гледната точка - той експлицитно застава в позицията на националната държава и нейните граждани, особено на тези от тях, които трудно приемат увеличаващото се интеркултурно различие. В холистичната перспектива на стабилно, уседнало общество разселванията и мобилността се схващат като аномалия. Не се отрича изцяло, но силно се критикува спецификата на насилствената миграция. Има и един трети подход -интелектуален. Той няма още институционализирани говорители, но се аргументира убедително в академичната литература. Той изхожда от идеята, че от самото начало на човешката история хората са се движели в търсене на по-сигурен дом, понякога доброволно, но по-често под натиск. Миграцията и преселването

винаги са били част от социално - политическата промяна, както и от изменението на околната среда. Миграцията и промяната не са анормални. Те са противоположни на устойчивостта и стабилността, но са просто другото лица на развитието.

КРИТЕРИИ ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ СТАТУТ НА БЕЖАНЕЦ

Определение

По смисъла на Конвенцията от 1951 г. дадено лице се счита за бежанец от момента, в който то отговаря на критериите, съдържащи се в определението. Това задължително става преди времето, когато статутът му на бежанец е официално признат. Следователно признаването на неговия статут на бежанец не го прави бежанец, а го обявява за такъв. То не става бежанец, защото е признато за такъв, а тъкмо обратното - получава такъв статут, защото е бежанец.

Определянето на статут на бежанец е процес, който протича на два етапа. Първо, необходимо е да бъдат установени съответните факти по случая. Второ, определенията на Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г. трябва да бъдат приложени към така установените факти. Разпоредбите на Конвенцията от 1951 г., които определят кой е бежанец, се състоят от три части, наречени съответно „включващи“, „прекратяващи“ и „изключващи“ клаузи. Включващите клаузи определят критериите, на които дадено лице трябва да отговаря, за да бъде признато за бежанец. Те представляват позитивната основа в определянето на статут на бежанец. Така наречените прекратяващи и изключващи клаузи имат негативно значение: първата посочва условията, при които дадено лице престава да бъде считано за бежанец, а втората изброява обстоятелствата, при които дадено лице се изключва от обхвата на Конвенцията от 1951 г., въпреки че отговаря на позитивните критерии на включване.

ПРАВНА УРЕДБА НА МЕЖДУНАРОДНАТА ЗАКРИЛА НА БЕЖАНЦИТЕ

От ДЪБЛИН I до ДЪБЛИН II.

Създаване на пространство на свобода, сигурност и правов ред е целта, която формулира договорът от Амстердам, подписан на 2 октомври 1997 г. Нейното изпълнение включва и "хармонизирането" на правото на убежище в ЕС.

От Дъблин I до Дъблин II

Координирането на политиките на държавите-членки на ЕС в някои области на убежището започва на междуправителствена основа през 80-те години на миналия век. Още тогава страните третират проблема с нарастването на молбите за убежище, подадени последователно или едновременно в повече от една държава-членка. Правният инструмент, предназначен да се бори с този феномен, е т.нар. Дъблинска Конвенция (Дъблин I) или "Конвенция, установяваща критериите и механизмите за определяне на държавата - страна по договора, отговорна за разглеждането на молбата за предоставяне на убежище, подадена от гражданин на трета страна". Тя е подписана на 15 юни 1990 г. и влиза в сила на 1 септември 1997г.

Дъблин I е международен договор, който не е част от правото на ЕС. Конвенцията поставя акцент върху ограничаването на злоупотребите в системата за предоставяне на убежище в случаите, когато граждани на трети страни подават едновременно молби в повече от една от държавите-членки на ЕС с цел да удължат престоя си на територията на Съюза или за да се възползват от по-благоприятните условия по време на разглеждането на молбите им. Конвенцията има и за цел да преустанови феномена на "бежанци в орбита" или търсеци убежище, чиито молби не се разглеждат от нито една страна, тъй като никоя не иска да поеме отговорността.

В Договора за ЕС от Амстердам и в заключенията от Тампере (октомври 1999 г., точки 13-17) за изграждане на обща Европейска система за убежище се включва решението за създаване на ясен и работещ метод за определяне на

държавата- членка, отговорна за разглеждане на молбите за убежище (т. 14). Целта е да се ограничават последиците от премахването на вътрешните граници и вътрешно граничния контрол в ЕС, без които търсещите закрила могат да се предвижват свободно от една в друга страна и да подават повече от една молба за убежище.

Тази нова ориентация на политиката на убежище води до увеличаване на натиска върху външните граници на Съюза за засилване на контрола върху миграцията, което, от своя страна, застрашава ефективността на международния режим за убежище.

Новият правен инструмент - Регламент на Съвета на ЕС (Дъблин II) замества Дъблинската конвенция и е напълно интегриран в правото на ЕС. Нещо повече, от всички изброени правни инструменти в заключенията от Тампере, Дъблин II е единственият Регламент, т.е. акт на институциите на ЕС със задължителен характер и с пряко действие във всички държави-членки (съгласно член 249 на Договора за Европейска общност – ДЕО, понастоящем член 288 ДФЕС). Всички останали инструменти в областта на убежището са директиви или актове с обвързващ ефект по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат във всяка държава-членка. Националните органи остават компетентни за избора на формите и средствата, посредством които ще се приложи съответната директива. Директивите не са директно приложими и не са задължителни за юридическите и физическите лица в държавите-членки до момента, в които не се приеме закон.

Регламентът Дъблин II, влязъл в сила през есента на 2003 г., следва логиката на Дъблинската конвенция. В обяснителната бележка към първия проект на Регламента (СОМ (2001) 447 final. Brussels 26.07.2001) Европейската комисия заявява, че текстът има за цел да осигури ефективен достъп до процедура за предоставяне на бежански статут на търсещите убежище; да предотврати злоупотреби с процедурите по предоставяне на убежище; да коригира неефективните норми от Дъблинската конвенция; да приспособи системата към новите реалности, отнасящи се до премахването на вътрешните граници в ЕС; да

подпомогне установяването на отговорната държава-членка по възможно най-бързия начин и да подобри ефективността на системата.

Критериите за определяне на държавата-членка, която да поеме отговорността за разглеждането на молбата за убежище, посочени в Дъблин II, са еднакви с тези на Дъблинската конвенция. Някои от основните, свързани с членовете на семейството, визата, типа влизане (законно или незаконно) и типа пребиваване (незаконно):

Членове на семейството:

Член 6 Лицето, търсещо убежище, е не придружен малолетен и член от семейството му може да се грижи за него;

Член 7. На член от семейството е предоставено убежище;

Член 8 Молбата за убежище на член от семейството е разглеждана по производството по общия ред.

Разрешително за пребиваване и виза:

Член 9 (1) Държавата му е издала разрешение за пребиваване;

Член 9 (2) Държавата му е издала виза. По-нататък в същия член се съдържа детайлно описание на случаите, в които търсещият убежище притежава повече от едно разрешение за пребиваване или визи, документите са с изтекъл срок или получени чрез измама

Незаконно влизане на територията на ЕС:

Член 10 Търсещият убежище е влязъл незаконно на територията на ЕС през територията на дадената държава;

Законно влизане на територията на ЕС:

Член 11 (1) Търсещият убежище е влязъл законно в ЕС без виза и е подал молба за убежище в дадената държава;

Член 11 (2) Търсещият убежище на път за трета страна е подал молба в транзитна зона на някое от летищата на дадената държава.

Незаконно пребиваване

Член 12. Държавата съзнателно е толерирала нелегалното пребиваване на търсещия убежище на територията си;

Член 13. В случай, когато членове от едно и също семейството подават молби за убежище едновременно (или на дати достатъчно близки, позволяващи определянето на държава) и прилагането критериите на

Регламента би довело до тяхното разделяне, (1) отговорната държава-членка е тази, която е отговорна за по-големия брой молби или, ако тази хипотеза е неприложима, (2) държава-членка, която е отговорна за молбата на най-възрастния член на семейството.

Механизмите за определяне на отговорността в Регламента Дъблин II също не се различават особено от Дъблинската конвенция. Основната приета разлика е в поставените срокове. Молбата до държава-членка за поемане на отговорността за лице, търсещо убежище, трябва да се подаде в рамките на три месеца член 17, докато този срок в Дъблинската конвенция беше шест месеца. Държавата, до която е отпавена молбата, трябва да предприеме необходимите мерки и да отговори на молбата в рамките на два месеца. Предвидена е и хипотеза искане на 'спешен отговор', когато търсещият убежище е задържан, арестуван. Трансферирането им търсещия убежище трябва да се извърши в шестте месеца, последващи приемането на молбата.

Сблъсък между международния и европейския режим на убежище

Всички държави-членки на ЕС са приели Женевската конвенция от 1951 г., отнасяща се до статута на бежанец, която поставя някои изисквания за ефективна закрила на търсещите убежище.

Non-refoulement

Член 32 и 33 ангажират държавите, страни по Конвенцията, да не връщат по какъвто и да е начин бежанец в държава, в която животът му може да бъде застрашен. В текста не се предвиждат никакви изключения от това правило на основа на защита на национална сигурност или на обществения ред.

Този принцип за *non-refoulement* представлява основното ограничение на суверенитета на държавата, която има право да взема решения относно въпросите на влизане и пребиваване на територията ѝ на лица, нуждаещи се от закрила. С течение на годините този принцип се превръща в обичай на международното право, което означава, че е обвързващ за всички държави без значение дали са се присъединили към Женевската конвенция или не (Goodwill-Gill 1995).

В последните години сред юристи и изследователи се наблюдава и тенденция за зачитане на принципа за *non-refoulement* като *jus cogens* или безусловно правило на международното право, което не търпи никакви ограничения и изключения (ECRE 1993). Еволюцията и разширението на приложението на този принцип може да бъде отдадено на желание да се "третира хуманитарната реалност на бежанските движения" като контрапункт на рестриктивното интерпретиране на дефиницията за бежанец. Можем да стигнем до заключението, че днес основното право на международния режим на убежище е не правото на убежище като такова, а задължението на държавите да не връщат хората, искащи закрила към страни, където има сериозен риск за нарушаване на човешките им права .

Основният принцип на правото на убежище е засилен и от международното право на правата на човека. На международно ниво забраната за връщане е заложена в Международната харта за гражданските и политическите права от 1966 г. и в Конвенцията за забрана на мъченията на ООН от 1984 г. На европейско ниво тази забрана се съдържа в член 3 на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) от 1950 г. Анализът на всички тези международни правни норми води до извода, че забраната за връщане е много по-широка от тази, залегнала в Женевската конвенция.

Правата на човека в правото на ЕС

Съдът на ЕС многобройни пъти потвърждава, че правата на човека са част от общите принципи на правото на ЕС. Тези права произлизат от конституционните уредби на държавите-членки и подписаните от тях международни договори.

ЕКПЧ заема специално място сред изворите на принципите на правото на, а решенията на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) систематично се вземат предвид от Съда на ЕС. Договорът за ЕС, влязъл в сила през 1993 г., заявява в член 6 (2), че "ЕС трябва да защитава фундаменталните права, гарантирани от ЕКПЧ и произтичащи от конституционните традиции на държавите-членки като основни принципи на правото на ЕС". Това означава, че правото на живот, свободата от мъчение и други от други нечовешки и деградиращи форми на отношение са част от общите принципи на правото на ЕС, тъй като са част от ЕКПЧ.

Европейският съд за правата на човека няма директна компетенция върху актовете на европейските институции. В някои случаи обаче, когато се произнася върху приложението на тези актове от държавите-членки, той има индиректна юриспруденция. По отношение приложението на Дъблинската конвенция има решение, което твърди: държава-членка не може да приеме, че друга държава-членка автоматично ще спазва задълженията си, произтичащи от ЕКПЧ, и поради това върне лице, търсещо убежище в рамките на приложението на Дъблинската конвенция, без да разгледа възможността за *ge-foulement*.

МАНДАТ И ДЕЙНОСТ НА ВКБООН

Като хуманитарна и неполитическа Върховният комисариат на ООН за бежанците е получил мандат от ООН да закриля бежанците и да им помага да намерят разрешение за своята участ. Тъй като през последните петдесет години проблемът с разселването става все по-сложен, ВКБООН се развива, за да може да отговори на предизвикателството.. Създадена през 1950г. сравнително малката специализирана агенция с първоначално предвидено тригодишно съществуване днес е организация с над 4000 служители, представителства в близо 120 страни и годишен бюджет от 1 милиард щатски долара. Наред с правната закрила ВКБООН сега предоставя материална помощ при мащабни извънредни ситуации, било пряко или чрез организации - партньори. През първите петдесет години от съществуването си ВКБООН е предоставил закрила и помощ на над 50 милиона души, а работата му е заслужила две Нобелови награди за мир.

На международно равнище ВКБООН насърчава сключването на международни договори относно бежанците и наблюдава спазването на международното бежанско право от страна на държавите. Служителите на ВКБООН популяризират бежанското право сред всички хора, които работят по закрилата на бежанците, включително служители на граничната полиция, журналисти, неправителствени организации, съдии и висши държавни служители.

Що се отнася до полевата работа, служителите на ВКБООН закрилят бежанците чрез широк кръг дейности - закрила при извънредни ситуации, преместване на бежански лагери далеч от граничните райони за по-голяма безопасност; гарантиране участие на жените - бежанки в разпределението на храните и в социалната дейност; събиране на разделени семейства; осведомяване на бежанците за условията в родната им страна, за да могат да вземат обосновано решение за евентуално завръщане; снабдяване на бежанците с документи с оглед преселването им във втора приемаща страна; посещения на места за задържане; както и даване на консултации на правителствата по законопроектите, политиката и практиката, свързани с бежанците.

ВКБООН търси дългосрочни решения за тежката участ на бежанците, като им помагам да се репатрират в собствената си страна (ако условията позволяват завръщане там), да се интегрират в приемащата страна или да се преселят в друга страна.

МАНДАТ НА ВКБООН

Конвенцията и протоколът за бежанците съставляват правна основа за закрилата на бежанците от страна на договарящите страни. ВКБООН от своя страна има мандат да предоставя международна закрила на бежанците и да търси постоянни решения на техните проблеми. Този мандат е очертан в статута на ВКБООН, приет от Общото събрание на ООН през декември 1950 година.

Статутът определя функциите на Върховния комисар, включително правомощията му да закриля бежанците, като използваната формулировка е сходна, макар и не идентична с разпоредбите на Конвенцията за статута на бежанците. С течение на времето Общото събрание е разширило задълженията на

ВКБООН, като го е натоварило със закрилата на различни групи лица извън приложното поле на конвенцията и протокола за бежанците. Някои от тези хора са т.нар. "бежанци по мандата на ВКБООН"; други са завърнали се бежанци, лица без гражданство, а в някои случаи и вътрешно разселени лица.

Следователно днес мандатът на ВКБООН е значително по-широк от задълженията, които договарящите страни са поели с конвенцията и протокола за бежанците. Едно от предизвикателствата за бежанците и за приемащите страни в наши дни е да бъде преодоляна "липсата на закрила" - до такъв вакуум се стига, когато ВКБООН се стреми да защити лица, за които съответните държави не поемат отговорност по никой от международноправните актове за бежанците.

Под грижите на ВКБООН са всички лица, чиито нужди от закрила и помощ предизвикват загриженост у ВКБООН. Сред тях различаваме следните категории:

- Бежанци по Конвенцията за статута на бежанците
- Лица, избягали от сериозно разстройство на обществения ред (например бежанци, които отговарят на определенията в конвенцията на ОАЕ и в Декларацията от Картагена
- Завърнали се (т.е. бивши) бежанци
- Лица без гражданство
- Вътрешно разселени лица (в някои случаи)

Правомощията на ВКБООН да предприема действия в полза на тези лица произтичат от конвенцията от 1951 г., конвенцията на ОАЕ, Декларацията от Картагена или резолюциите на Общото събрание на ООН.

Лица без гражданство

Лицето без гражданство (апатрид) е човек, който не се смята за гражданин на никоя държава съгласно нейното законодателство. Той може да бъде, но не винаги е бежанец. По света има милиони лица без гражданство.

През 1996 г. Общото събрание на ООН призовава ВКБООН да насърчи присъединяването към двете международни конвенции за лицата без гражданство и

да предостави на държавите технически и юридически съвети във връзка с техните национални законодателства. ВКБООН работи съвместно с правителствата при изработването на проекти за национални нормативни актове, подпомага съгласуването на възникващите правни системи, дава консултации по индивидуални или групови случаи на липса на гражданство и помага при воденето на преговори по споразумения, свързани с липсата на гражданство.

Загрижеността на ВКБООН за лицата без гражданство произтича от силната връзка между липса на гражданство и разселване.

Вътрешно разселени лица

В глобален мащаб около 20-25 млн. души са разселени на територията на собствените си страни. Това са хора, които са напуснали домовете си (често по време на гражданска война), но не са потърсили убежище в други държави. Като цяло вътрешно разселените лица имат почти същите нужди от закрила, както бежанците, но тъй като не са пресекли държавна граница, те не попадат под действието нито на Конвенцията за статута на бежанците, нито на Статута на ВКБООН.

Безпокойството на международната общност за участието на вътрешно разселените лица през последните години се изостря, тъй като все повече хора, изтръгнати от домовете си от вътрешни конфликти и насилие, са изложени на опасност и смърт. Въпреки това не съществува единен международен орган, нито пък международен договор, за вътрешното разселване. По тази причина на международната реакция на този проблем е избирателна, неравномерна и често неподходяща. Много от вътрешно разселените лица не получават никаква помощ или закрила. Понастоящем международната общност проучва възможностите за предоставяне на по-всеобхватна и последователна закрила и помощ на тази категория лица.

"Вътрешно разселените лица са хора или групи от хора, които са били принудени или задължени да избягат или да напуснат своите домове или обичайното си местоживееие, за да избегнат последиците на въоръжен конфликт, общо насилие, нарушения на правата на човека, природни бедствия или бедствия, причинени от човека, и не са пресекли международно призната държавна граница."

Застъпничеството на ВКБООН в полза на вътрешно разселените лица се опира върху *Ръководните принципи относно вътрешното разселване*. Ръководните принципи, които кодифицират повечето важни принципи на международна закрила, приложими към вътрешно разселените лица, са представени на Комисията на ООН за правата на човека през април 1998 година. Те отразяват и съответстват на правата на човека и хуманитарното право, и са изградени върху съответните норми бежанското право. Принципите засягат всички фази на вътрешно разселване и са замислени като ръководство по въпросите на вътрешното разселване за държавни, недържавните структури, други органи, както и за междуправителствени и неправителствени организации.

Помощ, предоставена от ВКБООН

Помощта е съдействие за удовлетворяване на физическите и материалните нужди на лицата под грижите на ВКБООН. Тя може да включва хранителни продукти, медицински материали, дрехи, подслон, семена и инструменти, социални услуги, психологически консултации, както и изграждане и възстановяване на инфраструктурата, например училища и пътища. "Хуманитарна помощ" е съдействието, оказвано от хуманитарни организации по хуманитарни съображения, т.е. с неpolitическа, нетърговска и невоенна цел. В практиката на ВКБООН помощта укрепва и допълва закрилата.

Когато голям брой бежанци се придвижват бързо, особено важна е способността за бързо придвижване на храна, съоръжения за настаняване, медицински материали и други основни стоки. Материалната и техническата подкрепа може да бъде осигурена или предоставена от приемащата страна, от съседни държави или от трети страни. За да откликне бързо на извънредните ситуации, ВКБООН поддържа запаси за извънредни случаи в складове в различни части на света.

ВКБООН по света

- **Полеви представителства: близо до бежанците**

Служителите на ВКБООН помагат на бежанците в някои от най-опасните, безлюдни и отдалечени места на Земята. Те все по-често работят в райони на въоръжени конфликти или на места, където държавната власт функционира слабо или въобще липсва. Самият факт на международно присъствие в несигурните райони вече е вид закрила, тъй като може да бъде мощно средство за предотвратяване на злоупотребите. Близо 85 на сто от над четирите хиляди служители на ВКБООН работят извън седалището на организацията, т.е. извън Женева. Служителите на ВКБООН могат да бъдат изпратени до мястото на сериозна извънредна ситуация в рамките на 72 часа, като съществуват споразумения с организации - партньори за поддържане на готовност за бързо изпращане и на техни служители.

- **Столиците: близо до лицата, които вземат решения**

Като част от задълженията си да контролира прилагането на Конвенцията за статута на бежанците, ВКБООН поддържа представителства в столиците на много държави. Службата поддържа контакти главно със съответното министерство на външните работи. Но проблемите на бежанците засягат компетентността на много ведомства и ВКБООН често работи с министерства или институции, които отговарят за вътрешните работи, правосъдието, имиграцията, правата на човека, полицията и армията.

ВКБООН е опора и на парламентаристите, като подпомага работата на парламентарните комисии по въпросите на бежанското право. Чрез анализ на законопроектите ВКБООН може да съдейства на народните представители да осигурят съответствието на приетите закони с международното бежанско право и стандарти. ВКБООН е на разположение да предостави информация на парламентаристите по конкретни ситуации, свързани с бежанци в техните или в други страни, както и по други важни въпроси.

Поради ограничените си финансови средства ВКБООН няма представителства във всички столици. Всяка страна обаче има достъп до представителство в близост до своята територия.

- **Партньорство на ВКБООН с агенциите на ООН и други организации**

ВКБООН е част от мрежата от фондове, специализирани организации и комисии ни Организацията на обединените нации. Партньори на ВКБООН най-често са:

- Световната програма по прехрана (WFP), която доставя хранителна хуманитарна помощ
- Детският фонд на ООН (УНИЦЕФ), който подпомага правителствата с програми, насочени към здравето, храненето, образованието, обучението и социалната дейност за деца. УНИЦЕФ работи и за закрила на непридружените малолетни и непълнолетни и за събиране на семейства, разделени при бягство от родната страна
- Световната здравна организация (СЗО), която ръководи и съгласува международната дейност в сферата на здравеопазването и между другото е активна в области като кампании за имунизация и против СПИН.
- Програмата на ООН за развитие (ПРООН), която координира цялата дейност на ООН в областта на развитието, наблюдава плановете за дългосрочно развитие след извънредни ситуации и играе важна роля в програмите за интеграция и повторна интеграция.
- Службата на Върховния комисар на ООН за правата на човека (ОНЧНР), която играе водеща роля по въпросите, свързани с правата на човека, координира дейността на ООН в тази област и се произнася по тежки нарушения на правата на човека.
- Службата на ООН за координация на хуманитарната дейност (ОСНА), която съгласува помощта на ООН по време на хуманитарни кризи, надхвърлящи възможностите и мисията на една единствена хуманитарна организация.

- Друг важен партньор е Международната организация за миграция (МОМ), междуправителствена организация, която не е част от системата на ООН. Тя съдейства за прехвърлянето на бежанци, разселени лица и други хора, които се нуждаят от помощ за придвижване в страната си или извън нея.
- ВКБООН работи и с регионални организации, например Организацията за африканско единство, Организацията на американските държави, Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и Азиатско-африканската организация за правни консултации.
- Партньорство на ВКБООН с МКЧК и МфЧК

Основен партньор в закрилата е Международният комитет на Червения кръст (МКЧК), независима организация, която подпомага всички жертви на войната и насилието вътре в държавите и се стреми да осигури спазване на хуманитарните правила, които поставят граници за въоръженото насилие. Като неутрален посредник МКЧК предлага закрила и помощ на жертвите на международни въоръжени конфликти, както и на въоръжени конфликти с немеждународен характер или бунтове. Вътрешно разселените лица са една от основните целеви групи в дейността на МКЧК. През 2000 г. комитетът е разработил програми за закрила и подпомагане на вътрешно разселени лица в 31 страни по света. Посредством националните дружества на Червения кръст и Червения полумесец Международната федерация на Червения кръст и Червения полумесец (МфЧК) също допълва дейността на ВКБООН, като предоставя хуманитарна помощ на хора, пострадали при извънредни ситуации.

- Партньорство на ВКБООН с неправителствените организации

ВКБООН работи с над 500 неправителствени организации, които са негови партньори в изпълнението на дейността. Повечето НПО, които работят с бежанци, оказват материална помощ и/или съдействат за създаването и поддръжката на лагери и места за настаняване, което им позволява да следят и докладват за евентуални нарушения на правата на човека в тях.

Други частни или религиозни организации предлагат юридически съвети или представителство на търсещите убежище, посещават центровете за задържане, помагат на преселени бежанци и се застъпват за отделни бежанци, както и за създаването на национални нормативни актове и производства за изпълнение на международноправните задължения на своята държава. Неправителствените организации не могат да получат мандат за закрила на бежанците чрез международни конвенции. Много НПО обаче работят съгласно собствена декларация за целите, с която са се задължили да предоставят закрила. Така те изпълняват една неотложна и ценна услуга, която може да направи закрилата на бежанците несравнимо по-ефикасна.

Библиография

1. Ястрем, К. , Ачирън, М. , ВКБООН. Ръководство по международно бежанско право
2. ВКБООН. Наръчник по процедури и критерии за определяне статута на бежанец. Женева , януари 1992
3. Кръстева, А. Фигурите на бежанеца. Изд. Нов Български Университет
4. Бонова, Ц. Бежанци и право. Статия в книгата Фигурите на бежанеца
5. <http://unhcr-centraleurope.org/bulgaria/>
6. Цанков, В. Бежанско право