



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
17 July 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 72 b) первоначального перечня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Права человека и международная солидарность

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Независимого эксперта по вопросу о правах человека и международной солидарности Обиоры Чинеду Окафора, представленный в соответствии с резолюцией 35/3 Совета по правам человека.

* [A/74/50](#).



Доклад Независимого эксперта по вопросу о правах человека и международной солидарности**

Резюме

Это второй доклад, подготовленный для Генеральной Ассамблеи Независимым экспертом по вопросу о правах человека и международной солидарности Обиорой Чинеду Окафором. В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюцией 35/3 Совета по правам человека, Независимый эксперт рассматривает вопросы и проблемы, возникающие в сфере глобальной защиты беженцев в связи с реализацией или несоблюдением принципа международной солидарности, основанной на концепции прав человека.

** Независимый эксперт выражает признательность за оказанную научную поддержку Юридической школе Осгуд-холла Йоркского университета в Торонто (Канада) и действующему при этом университете Центру им. Джека и Мэй Натансон по изучению транснациональных прав человека, преступности и безопасности.

I. Введение

1. В своем первом докладе Генеральной Ассамблее (A/73/206) Независимый эксперт рассмотрел вопрос о месте и проявлениях международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции. В настоящем втором докладе Генеральной Ассамблее Независимый эксперт затрагивает другую, но схожую тему: реализация или несоблюдение принципа международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в сфере глобальной защиты беженцев. С учетом серьезных проблем в сфере защиты беженцев, которые сегодня встают перед мировым сообществом, а также недавнего принятия глобального договора о беженцах¹ Независимый эксперт считает своевременным и важным обратиться к этой теме.

2. Это связано главным образом с ситуацией, к которой недавно привлек внимание бывший Генеральный секретарь Пан Ги Мун: несмотря на то, что с момента начала сбора надежной мировой статистики о таких перемещениях населения свои дома были вынуждены покинуть в общей сложности около 285 миллионов человек (причем лишь около 60 миллионов из них были официально зарегистрированы как беженцы и внутренне перемещенные лица), мир на самом деле сталкивается не с «кризисом большого числа беженцев», а с «кризисом солидарности»². Учитывая относительную немногочисленность людей, которые в течение последних нескольких лет предпринимали попытки найти убежище в своих странах или за их пределами (всего около 0,3 процента мирового населения)³, современный «кризис»⁴ в сфере защиты беженцев, как его называют СМИ и исследователи, нельзя объяснить большим числом беженцев⁵. Поскольку число беженцев в мире относительно невелико, этот «кризис», очевидно, в гораздо большей степени обусловлен нежеланием слишком многих государств принимать то количество беженцев, которое они могут и должны принимать, а не кажущимся увеличением общего числа тех, кто нуждается в защите⁶. Кроме того, в то время как 75 процентов бюджета Организации Объединенных Наций на защиту беженцев предоставляется всего десятью государствами глобального Севера, 90 процентов всех беженцев в мире приходится на долю лишь восьми стран глобального Юга⁷. В целом нынешний «кризис» в сфере защиты беженцев, несомненно, представляет собой кризис «справедливого распределения ответственности»⁸, а следовательно, кризис международной солидарности в чистом виде.

3. Настоящий доклад состоит из шести разделов. В разделе I содержится общая информация о докладе. В разделе II приводится краткая справочная информация по вопросу о международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной защиты беженцев. Раздел III посвящен

¹ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят третья сессия, Дополнение № 12 (A/73/12 (Part II))*.

² Пан Ги Мун, «Обзорная статья о положении беженцев и мигрантов», 9 мая 2016 года (дата обращения: 10 января 2019 года).

³ См. Itamar Mann, *Humanity at Sea* (Cambridge University Press, 2016), p. 3.

⁴ См. Ibrahim Awad and Usha Natarajan, «Migration myths and the global south», *The Cairo Review of Global Affairs* (summer 2018) (accessed on 10 January 2019).

⁵ См. B. S. Chimni, «The global refugee crisis: towards a just response», Global Trends Series No. 3 (2018), Bonn, Germany, Stiftung Entwicklung und Frieden. См. также Amnesty International, *Tackling the Global Refugee Crisis: From Shrinking to Sharing Responsibility* (London, Amnesty International, 2016), p. 6.

⁶ См. Usha Natarajan, «Governing migration in an era of climate change: authority, legitimacy and the contestation through international law» (в архиве автора).

⁷ См. сноску 2 выше.

⁸ Там же.

обсуждению и анализу позитивного выражения международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной защиты беженцев. В разделе IV анализируются выявленные пробелы в области реализации принципа международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной защиты беженцев. Раздел V посвящен неправомерному использованию международной солидарности в современном контексте глобальной защиты беженцев. В разделе VI содержатся краткие заключительные замечания и рекомендации относительно основанного на правах человека пересмотра глобального режима защиты беженцев. Независимый эксперт использует термин «беженцы» для обозначения как признанных беженцев, так и просителей убежища.

II. Краткая справочная информация по вопросу о международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной защиты беженцев

4. Концепция международной солидарности не нова в контексте международной защиты беженцев. Она была сформулирована в Конвенции 1951 года о статусе беженцев⁹. Разработчики Конвенции рекомендовали «правительствам... действовать согласованно в духе истинного международного сотрудничества, с тем чтобы эти беженцы могли найти убежище и возможность нового поселения»¹⁰. Аналогичным образом в четвертом пункте преамбулы Конвенции 1951 года авторы вновь подчеркнули острую необходимость следовать принципу международной солидарности в содействии облегчению бремени ответственности за обеспечение международной защиты беженцев¹¹.

5. Таким образом, международная солидарность — это фундаментальный принцип, создающий основу для предоставления беженцам международной защиты. Фундаментом международной солидарности служит понимание того, что проблема перемещения беженцев по своему объему является проблемой международной и что ее решение требует подлинного духа единства целей, даже выходящего за рамки договорных обязательств, взятых на себя государствами в соответствии с Конвенцией 1951 года и другими международными документами по правам человека¹². Разработчики Конвенции понимали, что международная солидарность и международная защита беженцев являются частью нормативной системы ценностей, закрепленной в Уставе Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека, принятых в 1945 и 1948 годах соответственно¹³.

6. В контексте глобальной защиты беженцев нет никаких сомнений в том, что принцип солидарности налагает на государства — члены Организации Объединенных Наций по меньшей мере «мягкое» международно-правовое обязательство. Таким образом, Тюрк и Гарлик занимают твердую позицию, когда указывают на Декларацию о дружественных отношениях 1970 года как на важный инструмент толкования международного права, позволяющий нам рассматривать несколько договоров как содержащие международное обязательство

⁹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, No. 2545.

¹⁰ Там же, Заключительный акт Конференции полномочных представителей Организации Объединенных Наций по вопросу о статусе беженцев и апатридов. Состоялась в Женеве с 2 июля по 25 июля 1951 года.

¹¹ См. сноску 9 выше.

¹² См. резолюцию 319 (IV) Генеральной Ассамблеи от 3 декабря 1949 года.

¹³ Первый пункт преамбулы Конвенции 1951 года (см. сноску 9 выше).

сотрудничать в социальной, политической и экономической сферах, в том числе в области глобальной защиты беженцев¹⁴. Как признается в проекте декларации о праве на международную солидарность, подготовленном моим предшественником, международное сотрудничество является одним из аспектов международной солидарности, и эта логика применима по крайней мере к одному из ее аспектов¹⁵. Как справедливо отмечают Тюрк и Гарлик, не имеющая обязательной силы преамбула Конвенции о статусе беженцев подразумевает обязанность государств сотрудничать в целях облегчения «непомерного бремени», которое «[защита беженцев] может возложить на некоторые страны»¹⁶. Кроме того, Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев неоднократно упоминал о роли международного сотрудничества как одного из важнейших принципов, которых должны придерживаться государства¹⁷. Его выводы вполне можно отнести к нормам «мягкого» международного права. Это заключение подкрепляется рядом не имеющих обязательной силы резолюций Генеральной Ассамблеи¹⁸. Возможно, еще более важно то, что Тюрк и Гарлик также правы, утверждая, что закрепленное в статьях 55 и 56 Устава обещание всех государств-членов «предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве» для достижения таких правозащитных целей, как глобальная защита беженцев, возлагает на государства позитивное «юридическое обязательство сотрудничать друг с другом по вопросам беженцев как непосредственно, так и через Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ)»¹⁹. В контексте более общей формулировки международного обязательства по поддержанию солидарности в сфере глобальной защиты беженцев, в том числе в связи с совместным несением ответственности, данный аргумент со ссылкой на Устав также применим. В отношении Африки²⁰ и Европейского союза²¹ существуют также региональные позитивные международно-правовые обязательства, касающиеся международной солидарности. Кроме того, в ряде документов, отражающих формирующееся международное право — в частности, в Декларации Генеральной Ассамблеи о территориальном убежище 1967 года и в ряде выводов Исполнительного комитета, — прямо предусматриваются аналогичные обязательства²². Подобное региональное обязательство в рамках

¹⁴ См. Volker Türk and Madeline Garlick, “From burdens and responsibilities to opportunities: the comprehensive refugee response framework and a global compact on refugees”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 28, No. 4 (2016), p. 659; см. Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года, приложение).

¹⁵ A/HRC/35/35, приложение.

¹⁶ См. Türk and Garlick, p. 659. См. также преамбулу к Конвенции о статусе беженцев 1951 года: «принимая во внимание, что предоставление права убежища может возложить на некоторые страны непомерное бремя и что удовлетворительное разрешение [этой] проблемы... не может поэтому быть достигнуто без международного сотрудничества».

¹⁷ Türk and Garlick, p. 660.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ См. Organization of African Unity (OAU) Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, of 10 September 1969 (United Nations, Treaty Series, vol. 1001, No. 14691), art. II.

²¹ См. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (Official Journal of the European Union, C 326/47), art. 80.

²² См. резолюцию 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1967 года, Декларация о территориальном убежище, ст. 2 (п. 2); и, например, вывод № 52 (XXXIX) Исполнительного комитета, 1988 год, о международной солидарности и защите беженцев (см. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 12A (A/43/12/Add.1)*), пп. 3 и 4.

«мягкого» международного права существует и в отношении Северной и Южной Америки²³.

7. Приняв к сведению, что в рамках «мягкого» и позитивного международного права существуют обязательства в отношении защиты беженцев на глобальном и региональном уровне, следует также отметить, что недавнее решение Конституционного суда Франции о том, что французский фермер Седрик Эрру не виновен в незаконном ввозе во Францию мигрантов, в том числе просителей убежища, поскольку действовал на основании «принципов братства [т. е. солидарности]», хотя и применимо лишь в одном национальном контексте, является весьма показательным в целом ряде отношений²⁴. Во-первых, это был первый случай, когда французский суд высокого уровня или любой другой суд, о котором известно Независимому эксперту, установил, что «братство [т. е. солидарность] является конституционным принципом»²⁵. Во-вторых, это дело также примечательно тем, что оно непосредственно касается темы глобальной защиты беженцев: оно имеет крайне положительное значение для защиты от преследования или других форм подавления жителей одной из крупных стран назначения, которые проявляют солидарность с просителями убежища без документов и, следовательно, для борьбы с уголовным преследованием людей, занимающих такую позицию, в тех многочисленных странах мира, где существует такая проблема. В-третьих, это дело может способствовать изменению отношения государства и общества в основных странах назначения к тем, кто поддерживает и выражает солидарность с людьми, ищущими убежища в этих странах. В-четвертых, это дело может побудить суды более высокого уровня в странах, находящихся в аналогичном положении, к поиску аналогичных решений, что будет способствовать значительному расширению социально-правовых и геополитических зон безопасности для людей, которые выражают солидарность с лицами, ищущими убежища. Наконец, эти изменения могут в свою очередь привести к соответствующему глобальному снижению числа противников того мнения, что принцип международной солидарности может налагать и налагает определенные юридические обязательства на государства и других субъектов.

8. Острая необходимость обеспечения международной защиты беженцев обязывает государства признать международную солидарность в качестве одной из основных ценностей, которая стимулирует и укрепляет их скоординированные усилия, предпринимаемые в сотрудничестве с другими субъектами и направленные на поощрение и уважение прав беженцев. Хотя Конвенция 1951 года гарантирует беженцам определенные права, соответствующие их особому положению или обстоятельствам, права беженцев и обязательство государств защищать представителей этой категории выходят за рамки защиты, гарантируемой Конвенцией 1951 года, и включают права, гарантированные другими международными и региональными документами по правам человека, применимыми ко всем категориям лиц²⁶. Например, такие международные договоры по правам человека, как Международный пакт о гражданских и политических правах²⁷, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах²⁸, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих

²³ См. Cartagena Declaration on Refugees of 1984 (и последующие декларации и планы действий). URL: www.oas.org/dil/refugees_pertinents_legal_instruments.htm.

²⁴ Conseil constitutionnel, Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018: M. Cédric H. et autre [Délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger], paras. 7–15.

²⁵ Ibid.

²⁶ См., например, статью 2 (пункт 1) Международного пакта о гражданских и политических правах; и статью 2 Африканской хартии прав человека и народов.

²⁷ См. United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, No. 14668.

²⁸ Ibid., vol. 993, No. 14531.

достоинство видов обращения и наказания²⁹, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации³⁰ и Конвенция о правах ребенка³¹, содержат принципы, стандарты и нормы, которые укрепляют защиту прав беженцев, включая их право на жизнь, на поиск защиты от преследования в других странах и пользование ею, а также на единство семьи.

III. Позитивное выражение международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной защиты беженцев

A. Законодательство и практика на страновом уровне

Национальное законодательство, касающееся беженцев, как проявление и движущая сила международной солидарности

9. Касающиеся беженцев национальные законы, которые включают нормы международного беженского права, имеют решающее значение для эффективной глобальной защиты беженцев и являются позитивным свидетельством международной солидарности, основанной на правах человека. Формы защиты, гарантированные беженцам Конвенцией 1951 года, такие как защита от принудительного возвращения (статья 33) и отсутствие наказания за незаконный въезд или незаконное пребывание на территории государств (статья 31), в некоторых юрисдикциях вступают в силу только после того, как будут тем или иным образом включены в национальное законодательство. Например, в одних государствах имеется специальное национальное законодательство по беженцам, прямо запрещающее их выдачу³², а в других действуют законы о выдаче, предусматривающие точно такой же запрет³³. Кроме того, во многих странах мира национальное законодательство предусматривает, что беженцы не должны подвергаться наказанию за незаконный въезд в страну³⁴. Действительно, в ряде стран разработана практика и приняты законы, направленные на обеспечение эффективного предоставления международной защиты беженцам на территории этих стран. Кроме того, несколько государств — участников Конвенции 1951 года и других международных договоров и документов о защите беженцев приняли национальное законодательство, включающее международные стандарты, закрепленные в этих документах. Например, в Латинской Америке по состоянию на январь 2011 года все государства — участники Конвенции 1951 года (и/или Протокола 1967 года к ней³⁵) приняли национальное законодательство о беженцах, которое включает и реализует положения Конвенции³⁶. Кроме того, по меньшей мере 14 стран этого региона включили в свое национальное законодательство более широкое определение термина «беженец», содержащееся в Картахенской декларации³⁷.

²⁹ Ibid., vol. 1465, No. 24841.

³⁰ Ibid., vol. 660, No. 9464.

³¹ Ibid., vol. 1577, No. 27531.

³² См., например, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the Inter-Parliamentary Union, *A Guide to International Refugee Protection and Building State Asylum Systems* (Handbook for Parliamentarians No. 27, 2017), p. 72.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid., p. 95.

³⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 606, No. 8791.

³⁶ См., например, UNHCR, “Recent developments on refugee protection: Meeting of the Regional Consultation on Migration, Tapachula, Mexico, 18–20 May 2010”.

³⁷ Текст Декларации см. по адресу www.oas.org/dil/refugees_pertinents_legal_instruments.htm.

Прием беженцев в государство в качестве акта международной солидарности

10. Общеизвестно, что многие страны мира, включая некоторые из самых бедных, приняли очень большое число беженцев как в абсолютном выражении, так и в соотношении с объемом имеющихся у них ресурсов. Например, в 2017 году развивающиеся страны, несмотря на свои ограниченные ресурсы, у себя 85 процентов всех беженцев мира (подпадающих под мандат УВКБ)³⁸. На страны Африки к югу от Сахары в 2017 году приходилось около 6,3 миллиона беженцев, или одна треть от общего числа беженцев в мире³⁹. К середине 2018 года их число увеличилось до 6,4 миллиона, причем большинство из них были размещены в Кении, Объединенной Республике Танзания, Судане, Уганде и Эфиопии⁴⁰. В странах Азиатско-Тихоокеанского региона в тот же период находилось 4,2 миллиона беженцев, или около 21 процента от общего числа беженцев в мире⁴¹. Ближний Восток и Северная Африка приняли 2,7 миллиона беженцев, или 14 процентов от общего числа беженцев⁴². На страны Северной и Южной Америки пришлось 664 200 беженцев, или 3 процента от общего числа беженцев, подпадающих под мандат УВКБ. Если говорить о европейских странах, Германия в 2017 году размещала у себя более 900 000 беженцев. Турция остается страной, которая принимает наибольшее число беженцев в мире — 3,5 миллиона человек⁴³.

Изъятия гуманитарного характера в законодательстве по борьбе с незаконным ввозом людей и торговлей людьми

11. Несмотря на то что во многих государствах по всему миру установлено уголовное наказание для лиц, выражающих солидарность с беженцами посредством содействия их незаконному въезду и пребыванию на территории этих государств, и даже несмотря на то, что эти государства вводят подобный запрет, не учитывая гуманитарный характер такого содействия⁴⁴, несколько государств к настоящему времени сделали оговорки к законодательству, предусматривающие изъятия гуманитарного характера в отношении таких правонарушений. Этот вопрос подробно обсуждается в моем докладе Совету по правам человека за апрель 2019 года⁴⁵.

В. Законы и практика городов

12. Города часто становятся предпочтительным местом назначения для беженцев, особенно для тех, кто в своих странах происхождения так же жил в городах⁴⁶. Однако многие национальные органы власти и международные организации в течение нескольких десятилетий по различным причинам игнорируют ту

³⁸ См. например, UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2017* (Geneva, 2018), p. 2.

³⁹ Ibid., p. 13.

⁴⁰ См. UNHCR, *Mid-Year Trends 2018*, p. 6.

⁴¹ UNHCR, *Global Trends*, p. 14.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid., p. 3.

⁴⁴ См. Mark Provera, *The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No. 80 (Brussels, Centre for European Policy Studies, February 2015), p. 17.

⁴⁵ [A/HRC/41/44](#).

⁴⁶ См., например, Robert Muggah, "Refugees from Venezuela are fleeing to Latin American cities, not refugee camps", *The Conversation*, 25 September 2018.

важную роль, которую города играют в защите беженцев⁴⁷. Вместе с тем некоторые из этих органов власти и организаций постепенно приходят к пониманию того факта, что город призван быть центральным субъектом проявления международной солидарности с беженцами, основанной на правах человека⁴⁸.

13. Города по всему миру разработали целый ряд стратегий по борьбе с прямыми последствиями направленных против беженцев законов, политики и практики, которые принимаются их центральными правительствами⁴⁹. В некоторых случаях города были вынуждены «искать возможности для обхода стратегий или мер центральных органов власти либо противодействовать им»⁵⁰. Таким образом, многие города в Европе, в частности Барселона, Франкфурт, Мадрид и Утрехт, предпринимают активные действия в целях принятия более открытых и справедливых законов, стратегий и практики в отношении беженцев и иммигрантов и добиваются этого путем применения соответствующей тактики — от протестов, демонстрирующих непринятие национальных инициатив в отношении мигрантов/беженцев, до активного введения в действие законодательства, стратегий и практики, касающихся интеграции беженцев и мигрантов⁵¹.

14. Многие города сегодня также остро осознают последствия неспособности принять и интегрировать беженцев, и значительное число городов по всему миру прилагают усилия для выражения международной солидарности с беженцами, основанной на правах человека, независимо от их статуса. Например, «зонтичная» организация европейских городов «Еврогорода» выявила два критических последствия, с которыми город сталкивается, если терпит неудачу в этом отношении⁵². В первую очередь отсутствие солидарности «препятствует соблюдению основных прав, а также полной реализации преимуществ, которые может принести иммиграция»⁵³. Во-вторых — не дает беженцам вносить вклад «в жизнь принимающих обществ и в долгосрочной перспективе может дорого обойтись как местным, так и национальным властям»⁵⁴. Организация «Еврогорода» также взаимодействует с Европейским союзом по вопросам «совместной ответственности и солидарности в рамках всей Европы» в контексте защиты беженцев⁵⁵. В одном североамериканском государстве более 100 городов объявили себя «городами-убежищами», которые, насколько это возможно, не сотрудничают с иммиграционными властями своего центрального правительства, стремящимися депортировать нелегальных беженцев и исключить предоставление им услуг⁵⁶. В Латинской Америке рамочная программа «Города солидарности» позволяет городам и муниципалитетам взять на себя ведущую роль в определении потребностей беженцев и просителей убежища; в оценке условий жизни беженцев, находящихся под юрисдикцией города/муниципалитета; и в разработке планов по удовлетворению потребностей и улучшению условий жизни

⁴⁷ См., например, Robert Muggah and Adriana Erthal Abdenur, “Refugees and the city: the twenty-first-century front line”, World Refugee Council Research Paper No. 2 (Waterloo, Canada, Centre for International Governance Innovation and World Refugee Council, July 2018).

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ См. Harald Bauder, “Sanctuary cities: policies and practices in international perspective”, *International Migration*, vol. 55, No. 2 (April 2017), p. 175.

⁵⁰ См. Provera, *The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union* (сноска 44 выше), p. 31.

⁵¹ См. Jessica Bither and Paul Castello, “Cities across the Atlantic raise their voices for migrants and refugees”, 28 February 2017 (published online by the German Marshall Fund of the United States).

⁵² EUROCITIES, “EUROCITIES statement on asylum in cities”, 12 May 2015.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid., p. 3.

⁵⁶ Muggah and Abdenur, “Refugees and the city” (см. сноску 47 выше), p. 9.

беженцев⁵⁷. В Африке города, как правило, играют менее важную роль в разработке и осуществлении официальной политики в отношении беженцев. Даже в странах с законодательством, благоприятным для беженцев, роль городов в защите беженцев четко не определена⁵⁸. Однако это не значит, что беженцы на практике не принимаются и не получают помощь во многих африканских городах⁵⁹.

15. В целом многие города тем или иным образом выражают международную солидарность с (нелегальными) беженцами, основанную на правах человека, и тем самым помогают государствам выполнять свои международные обязательства в области прав человека и действовать согласно духу и букве проекта декларации о правах человека и международной солидарности.

С. Практика гражданского общества

16. Прогрессивные организации гражданского общества во многих странах мира продолжают выражать международную солидарность с беженцами, основанную на правах человека. Очень многие организации гражданского общества в разных странах ведут деятельность такого рода по различным направлениям, включая поисково-спасательные операции для спасения беженцев, терпящих бедствие на море; обеспечение жильем, питанием, одеждой, лечением, бесплатными юридическими услугами; проведение правовых реформ; и содействие интеграции беженцев в принимающие общины за счет предоставления беженцам профессиональной подготовки, однако здесь достаточно будет привести лишь несколько примеров.

17. В 2016 году правительство одной из стран издало директиву о роспуске своего департамента по делам беженцев и работает над созданием механизмов для закрытия обоих лагерей беженцев в стране в кратчайшие возможные сроки⁶⁰. Это решение, если бы оно было выполнено, привело бы к принудительному возвращению беженцев из более чем пяти стран в страны их происхождения, где по-прежнему преобладают условия, вынудившие людей бежать и искать международной защиты. Некоторые организации гражданского общества в сотрудничестве с национальным правозащитным учреждением этого государства подали конституционную петицию, оспаривающую решение правительства о закрытии лагерей в нарушение ряда положений конституции страны и ее международных обязательств по Конвенции 1951 года, Протоколу 1967 года к ней и Конвенции Организации африканского единства (ОАЕ) 1969 года, регулирующей конкретные аспекты проблемы беженцев в Африке⁶¹. Суд постановил, в частности, что решение правительства о закрытии лагерей беженцев является нарушением внутреннего законодательства этой страны, а также ее международных обязательств по Конвенции 1951 года и Конвенции ОАЕ 1969 года, и не позволил правительству выполнить это решение⁶².

⁵⁷ Organization of American States, Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen the International Protection of Refugees in Latin America (16 November 2004). URL: www.oas.org/dil/mexico_declaration_plan_of_action_16nov2004.pdf.

⁵⁸ См., например, Ingrid Palmay, "Refugees, safety and xenophobia in South African cities: the role of local government", undated report for the Centre for the Study of Violence and Reconciliation.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ См. Kenya, National Commission on Human Rights and Legal Advice Centre Kituo Cha Sheria v. Attorney General and 3 Others, Constitutional Petition No. 226 of 2016, Judgement delivered 9 February 2017.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

18. Организации гражданского общества также активно работают во многих государствах в целях выражения солидарности с беженцами путем предоставления им доступа к их социально-экономическим правам. В одном из государств активность организаций гражданского общества, в том числе религиозных, сыграла решающую роль в обеспечении того, чтобы беженцы в одном из главных городов этого государства продолжали пользоваться доступом к продовольствию, жилью и медицинским услугам⁶³. В одном из городов одна из ведущих религиозных организаций гражданского общества провела лоббистскую работу и переговоры с руководством главной городской больницы в целях восстановления доступа беженцев к оказываемым в этой больнице медико-санитарным услугам, который был прекращен по причине обвинений в том, что беженцы злоупотребляют данными услугами⁶⁴. По достигнутому соглашению беженцы должны получить от этой организации рекомендацию, чтобы больница предоставила им доступ к своим услугам⁶⁵. Еще одна организация гражданского общества помогает детям-беженцам получить доступ к образовательным услугам, особенно к начальному и среднему образованию; предоставляет стипендии и добивается освобождения от платы за школьное обучение⁶⁶.

19. По сути, такая практика гражданского общества является позитивным выражением международной солидарности, основанной на правах человека, в области защиты беженцев, поскольку беженцы имеют такое же право пользоваться своими правами человека, гарантированными на международном уровне, как и любые другие люди. Положение или статус беженцев никоим образом не умаляет того, что они имеют право пользоваться почти всеми правами человека. Таким образом, это *prima facie* действие в защиту прав человека и, следовательно, позитивная международная практика солидарности, направленная на содействие осуществлению таких прав (нелегальными) беженцами.

D. Региональные законы и практика

20. Некоторые регионы разработали свою собственную нормативную базу, призванную, по крайней мере частично, заложить основу для защиты беженцев и упростить ее и тем самым в определенной степени способствовать выражению международной солидарности с такими лицами, основанной на правах человека. В Азии группа государств приняла рамочную программу регионального сотрудничества⁶⁷, которая охватывает вопросы защиты беженцев в более широких рамках Балийского процесса, ориентированного на борьбу с торговлей людьми и контрабандой⁶⁸. Среди ключевых вопросов защиты беженцев, которые рассматриваются в рамочной программе, — предоставление беженцам доступа к

⁶³ Steven Robins, "Humanitarian aid beyond 'bare survival': social movement responses to xenophobic violence in South Africa", *American Ethnologist*, vol. 36, No. 4 (November 2009), pp. 637–650.

⁶⁴ См. Dieudonné Bikoko Mkombo, "The role of civil society in promoting greater social justice for forced migrants in the inner city of Johannesburg", thesis, Master of Science in Development Planning, Faculty of Engineering and Built Environment, University of Witwatersrand, Johannesburg, 2006).

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Surat Suwannikkha, "The regional cooperation framework and the Bali Process – an overview", published online by UNHCR; Kate Jastram, "Regional refugee protection in comparative perspective: lessons learned from the Asia-Pacific, the Americas, Africa, and Europe" (Sydney, Australia, Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law, University of New South Wales, Policy Brief No. 2, November 2015).

⁶⁸ Балийский процесс по проблеме незаконного провоза людей и торговли ими и связанной с этим транснациональной преступности; см. www.baliprocess.net/.

процедурам определения статуса беженца либо посредством «набора согласованных механизмов», либо путем «возможного создания региональных механизмов оценки»⁶⁹. Бангкокские принципы 1966 года (редакция 2001 года) в отношении статуса беженцев и обращения с ними — не имеющий обязательной силы документ, принятый Афро-азиатской консультативно-правовой организацией, — это по-прежнему максимальное приближение к региональной нормативно-правовой базе по защите беженцев в Азии⁷⁰.

21. В Африке Конвенция ОАЕ 1969 года, регулирующая специфические аспекты проблем беженцев в Африке, обеспечивает региональные правовые рамки, обязывающие государства-члены подходить к защите беженцев на континенте «в духе африканской солидарности и международного сотрудничества»⁷¹. В Конвенции, в частности, признается необходимость разделения ответственности между государствами — членами Африканского союза и важность солидарности и сотрудничества в деле совместного несения ответственности за прием беженцев; а также содержится настоятельный призыв этих государств к тому, чтобы воздерживаться от отказа в приеме беженцев на границах своих территорий и от принудительного возвращения или высылки беженцев на территории, где существует угроза их жизни, физической неприкосновенности или свободе⁷².

22. В Латинской Америке⁷³ был разработан и реализован ряд идей и практических мер, способствующих укреплению международной солидарности с беженцами, основанной на правах человека. Некоторые из них воплощены в Картахенской декларации о беженцах 1984 года⁷⁴. Эта декларация не имеет обязательной силы и, среди прочего, содержит некоторые принципы оказания помощи беженцам. Еще один пример — Мексиканская декларация и План действий по укреплению международной защиты беженцев в Латинской Америке⁷⁵. Мексиканская декларация является уникальной среди аналогичных деклараций, поскольку в ней прямо предусмотрены три новаторские и основанные на солидарности программы для устойчивого решения проблем, с которыми сталкиваются беженцы и принимающие их общины. К ним относятся программа «Города солидарности», которая направлена на «обеспечение эффективной защиты» беженцев путем содействия «осуществлению [их] социальных, экономических и культурных прав», и программа расселения, в которой подчеркивается совместное несение ответственности государствами⁷⁶.

23. Европейский союз также принял ряд правовых и политических мер в поддержку беженцев, и его государства-члены действуют под его эгидой, стремясь к солидарности друг с другом и с беженцами и разделяя между собой ответственность за прием беженцев, прибывающих на территорию Европейского

⁶⁹ Suwannikkha, “The regional cooperation framework and the Bali Process” (см. сноску 67 выше).

⁷⁰ Окончательный текст Бангкокских принципов в отношении статуса беженцев и обращения с ними, принятый 24 июня 2001 года на сороковой сессии Афро-азиатской консультативно-правовой организации в Нью-Дели, см. по адресу www.aalco.int/final%20text%20of%20bangkok%20principles.pdf.

⁷¹ См. OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (сноска 20 выше), art. 2, para. 4.

⁷² Ibid., art. 2, paras. 3 and 4.

⁷³ См. например, Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen the International Protection of Refugees in Latin America (Mexico City, Mexico, 16 November 2004) (см. сноску 57 выше).

⁷⁴ Текст Картахенской декларации см. по адресу www.oas.org/dil/refugees_pertinents_legal_instruments.htm.

⁷⁵ См. сноску 73 выше.

⁷⁶ См. Mexico Declaration and Plan of Action (сноска 57 выше), chap. three, “Durable solutions”.

союза⁷⁷. Одно из направлений конструктивных действий, предпринимаемых Европейским союзом в целях укрепления международной солидарности с беженцами, — это его действия по укреплению прав несопровождаемых несовершеннолетних лиц, мигрирующих в государства — члены Европейского союза. Европейский союз ввел политику, не допускающую перевода несовершеннолетних мигрантов из одного государства Европейского союза в другое, и предписывает государствам-членам предоставлять несовершеннолетним возможность обратиться за защитой по въезде в Европейский союз⁷⁸.

Е. Глобальные законы и практика

24. На международном уровне некоторые законы и виды практики могут потенциально содействовать укреплению международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной защиты беженцев или оказывают определенное влияние в этом плане. Конвенцией 1951 года и Протоколом к ней 1967 года были установлены универсальные правовые стандарты в области международной защиты беженцев. Режим, установленный этими двумя договорами, укрепляет международную солидарность в области защиты беженцев, основанную на правах человека, отчасти потому, что он конкретизирует глобальные юридические обязательства государств-участников по принятию беженцев и их защите. Три десятилетия назад Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев принял вывод о международной солидарности в глобальной защите беженцев и подчеркнул основополагающую роль, которую этот принцип играет в эффективном обеспечении защиты беженцев⁷⁹.

25. Совсем недавно в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, не имеющей обязательной силы, были подтверждены принципы международной защиты беженцев, закрепленные в Конвенции 1951 года⁸⁰. Что крайне важно, Декларация включает в себя комплекс мер в отношении беженцев для реагирования на ситуации массового перемещения беженцев и предусматривает шаги в направлении заключения глобального договора о беженцах. В декабре 2018 года Генеральная Ассамблея утвердила глобальный договор о беженцах⁸¹. Среди прочего, этот глобальный договор «отражает политическую волю и стремление международного сообщества в целом укреплять сотрудничество и проявлять бóльшую солидарность с беженцами и затрагиваемыми принимающими странами»⁸². Таким образом, принятие глобального договора является очередным, хотя и не исчерпывающим, свидетельством позитивного выражения международной солидарности, основанной на правах человека, в законодательстве и практике в сфере глобальной защиты беженцев.

26. Некоторые международные документы по правам человека в еще большей степени способствуют укреплению основанных на правах человека международных рамок солидарности в области защиты беженцев, которые изложены в

⁷⁷ European Parliament, “Migration and asylum: a challenge for Europe”, fact sheet on the European Union, 18 June 2018, pp. 4 and 8.

⁷⁸ См. “European Union: new rules on unaccompanied minors entering the EU illegally” (Washington, the Library of Congress, Global Legal Monitor, 9 July 2014).

⁷⁹ Вывод № 52 (XXXIX) Исполнительного комитета, 1988 год, о международной солидарности и защите беженцев (см. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 12A (A/43/12/Add.1)*).

⁸⁰ Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи.

⁸¹ См. резолюцию 73/151 Генеральной Ассамблеи и *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят третья сессия, Дополнение № 12 (A/73/12 (Part II))*.

⁸² *A/73/12 (Part II)*, п. 4.

Конвенции 1951 года. Так, статья 22 Конвенции о правах ребенка⁸³ категорически обязывает государства-участники принять необходимые меры, с тем чтобы обеспечить ребенку, желающему получить статус беженца или считающемуся беженцем, «надлежащую защиту и гуманитарную помощь в пользовании применимыми правами, изложенными в настоящей Конвенции и других международных документах по правам человека или гуманитарных документов, участниками которых являются указанные государства».

27. Практика договорных органов, осуществляющих надзор за осуществлением международных договоров по правам человека, способствовала разработке и даже усилению, по крайней мере на нормативном уровне, принципа международной солидарности, основанной на правах человека, в области глобальной защиты беженцев. Примечательным примером является замечание общего порядка № 23 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на справедливые и благоприятные условия труда в соответствии со статьей 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах⁸⁴. В этом замечании общего порядка устанавливается, что понятия «труд» и «трудящиеся» в рамках указанного положения включают трудящихся-беженцев⁸⁵ и что «право на справедливые и благоприятные условия труда является правом каждого человека» (включая беженцев)⁸⁶. Что крайне важно, Комитет призывает государства-участники «принять законодательство, позволяющее беженцам работать, и обеспечить им не менее благоприятные условия, чем гражданам»⁸⁷. Аналогичным образом Комитет по правам ребенка принял замечание общего порядка № 6 об обращении с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения⁸⁸. Это замечание общего порядка представляет собой позитивное выражение солидарности в области прав человека на глобальном уровне в правовой практике и работе важного и актуального органа.

IV. Основные пробелы в области международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной защиты беженцев

28. В действиях государств и других заинтересованных сторон по реагированию на глобальные потоки беженцев существуют значительные пробелы в области международной солидарности, основанной на правах человека. Эти пробелы слишком часто приводят к негативным последствиям для прав беженцев. Эти пробелы, очевидные в наше время благодаря современному проявлению «проблемы людей в лодках», охватывают несколько измерений, контекстов и предметных областей⁸⁹.

A. Разрывы внутри группы стран Европейского союза и Совета Европы

29. Хотя теоретически правовая база общеевропейской системы предоставления убежища, действующей в Европейском союзе, предусматривает «единые

⁸³ См. United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, No. 27531.

⁸⁴ См. [E/C.12/GC/23](#).

⁸⁵ Там же, п. 4.

⁸⁶ Там же, п. 5.

⁸⁷ Там же, п. 47 i).

⁸⁸ См. [CRC/GC/2005/6](#).

⁸⁹ См. Mann, *Humanity at Sea* (сноска 4 выше).

стандарты обращения со всеми просителями убежища и ходатайствами о предоставлении убежища», основанные на международном беженском праве, в практике некоторых государств — членов Европейского союза сохраняются серьезные разрывы в применении и выполнении обязательств, которые они несут перед беженцами в соответствии с Конвенцией 1951 года. Европейский союз является важным региональным субъектом, сталкивающимся со значительными глобальными потоками беженцев, поступающими из-за пределов его территории, однако распределение ответственности за управление такими потоками и их принятие происходит не столь справедливо, как могло бы, независимо от того, оценивается ли количество принимаемых беженцев в расчете на душу населения или с точки зрения совокупного объема ресурсов, имеющихся в распоряжении каждого из рассматриваемых государств. На практике, по крайней мере до недавнего времени, основную часть этой ответственности брали на себя примерно три государства⁹⁰. Недавние разногласия между двумя государствами Европейского союза в связи с отказом одного из них позволить судну, спасшему беженцев и мигрантов, терпящих бедствие на море, высадить этих людей в одном из его морских портов, наглядно свидетельствует о том, что государства все чаще не проявляют международной солидарности с беженцами на основе прав человека⁹¹. Это также свидетельствует о неспособности общеевропейской системы предоставления убежища обеспечить более четкое, более структурированное и более справедливое распределение ответственности за защиту беженцев между государствами Европейского союза, в результате чего некоторые из этих государств активны гораздо меньше, чем другие, и тем самым образуются пробелы в выражении международной солидарности с беженцами на основе прав человека.

30. В некоторых государствах — членах Европейского союза существуют многочисленные препятствия, которые не позволяют потенциальным беженцам получить доступ к процедурам определения статуса беженца⁹². В этом контексте беженцы подвергаются реальной опасности произвольного выдворения в нарушение статьи 33 Конвенции 1951 года. Например, Европейский суд по правам человека в ряде дел постановил, что процедуры определения статуса беженца в некоторых государствах — членах Европейского союза и Совета Европы были несовершенными, что привело к отклонению ходатайств слишком большого числа лиц, которые должны были быть приняты в качестве беженцев в этих странах⁹³.

31. Принятие мер, которые ограничивают доступ потенциальных беженцев на территории государств — членов Европейского союза или лишают их такого доступа, в том числе путем недопуска в страну и коллективной высылки, является еще одним серьезным пробелом в международной солидарности, основанной на правах человека, в контексте глобальной защиты беженцев. Без доступа на эти территории потенциальные беженцы не могут воспользоваться процедурами определения статуса беженца на территории государств-членов для подачи

⁹⁰ См. R. Cerrotti, “Sweden was among the best countries for immigrants: That's changing”, Public Radio International, Global Post, 11 September 2017; и Timothée De Rauglaudre, translated by Camille Raimondo, “Sweden: refugees should be able to start over”, Le Journal International, 30 January 2016.

⁹¹ См. Steve Scherer and Massimiliano Di Giorgio, “Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke”, Reuters, 14 June 2018.

⁹² См. например, Agnes Hurwitz, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees* (Oxford, Oxford University Press, 2009).

⁹³ См., например, *M.S.S v. Belgium and Greece*, Application No. 30696/09, European Court of Human Rights, 21 January 2011; *I.M v. France*, Application No. 9152/09, European Court of Human Rights, 2 February 2012; *Abdolkhani and Karimnia v. Turkey*, Application No. 30471/08, European Court of Human Rights, 22 September 2009.

заявления о предоставлении международной защиты. В своем докладе за 2017 год Европейское бюро по оказанию поддержки просителям убежища отметило, что организации гражданского общества, предоставляющие помощь, выразили обеспокоенность в связи с «ограниченным доступом на территорию, включая случаи недопуска беженцев в некоторые государства-члены»⁹⁴.

В. Разрывы по линии Север — Юг

32. Между государствами Севера и Юга существуют серьезные разрывы в выражении международной солидарности, основанной на правах человека, в контексте защиты беженцев. Как уже отмечалось, государства Севера вносят огромный вклад в общий объем финансовых ресурсов, имеющих для финансирования глобальных мер по защите беженцев. Тем не менее на государства глобального Юга, как правило, приходится почти 90 процентов от общего числа беженцев во всем мире⁹⁵. Это несправедливо — как по соотношению количества беженцев, принятых государством, и численности его населения, так и по соотношению количества принятых беженцев и объема финансовых ресурсов, имеющих в распоряжении государства. Кроме того, согласно данным публикации УВКБ «Среднегодовые тенденции», например на июнь 2018 года, «пять из десяти ведущих стран, принимающих беженцев, относились к категории наименее развитых»⁹⁶, причем все эти государства находились в Африке к югу от Сахары⁹⁷. Таким образом, на беднейшие страны, как правило, ложится непропорционально большая доля ответственности за защиту беженцев.

33. Крайне важно, что государства глобального Севера принимают более строгие меры по недопущению въезда беженцев с глобального Юга на свою территорию. К наиболее часто применяемым мерам относятся, в частности, более строгий визовый контроль, санкции в отношении перевозчиков, запрет на перевозку в открытом море, а также меры сотрудничества с государствами глобального Юга — как с государствами происхождения, так и с государствами транзита⁹⁸. Государства глобального Севера также предоставляют государствам Юга финансовые стимулы, оборудование, профессиональную подготовку и командировывают должностных лиц в целях поощрения контроля процессов миграции и перемещения беженцев в страны глобального Севера⁹⁹. Например, в 2017 году одно из государств глобального Севера заключило меморандум о взаимопонимании с одним из государств глобального Юга и в данном меморандуме обязалось оказывать техническую и финансовую помощь всем учреждениям соответствующего государства глобального Юга, участвующим в борьбе с незаконной миграцией с глобального Юга на глобальный Север¹⁰⁰.

34. Некоторые влиятельные государства принимают энергичные меры с активным участием военных, направленные на обеспечение соблюдения законов и политики в отношении беженцев и мигрантов, в результате чего беженцам запрещается въезд на территорию страны. Например, в 2013 году одно из таких

⁹⁴ European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2017*, p. 114.

⁹⁵ См. Пан Ги Мун (сноска 2 выше).

⁹⁶ См. UNHCR, *Mid-Year Trends 2018*, p. 11.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ См., например, Chimni, “The global refugee crisis: towards a just response” (сноска 3 выше), pp. 7–8.

⁹⁹ Ibid., p. 8.

¹⁰⁰ United Nations Support Mission in Libya and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Desperate and dangerous: report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya”, 20 December 2018, p. 14.

государств приступило к проведению под руководством военных операции по укреплению пограничной безопасности, в качестве одной из целей которой была объявлена «защита границ»¹⁰¹. Это государство также предупредило людей, находящихся за пределами его территории, о том, что оно «укрепило свою способность защищать свои границы», и что любое лицо, которое попытается нелегально попасть на его территорию на лодке, будет «обнаружено, перехвачено и возвращено», и что «ни одному лицу, незаконно попавшему» на его территорию, «не будет разрешено остаться»¹⁰². С момента начала этой операции в 2013 году это государство воспрепятствовало въезду более 3300 просителей убежища¹⁰³.

35. Между государствами глобального Севера и Юга существуют серьезные пробелы в выражении международной солидарности, основанной на правах человека, в контексте защиты беженцев. Беженцы, которым предоставляется статус беженца на глобальном Севере, имеют значительно больше шансов получить доступ к крайне необходимой им социальной защите и занятости, чем беженцы, принятые государствами глобального Юга. В относительном выражении большинство государств глобального Юга проводят политику «открытых дверей» касательно приема беженцев, однако эти государства также, как правило, налагают ограничения на беженцев, ограничивающие их доступ к социальной защите¹⁰⁴. Например, наблюдающаяся во многих государствах глобального Юга тенденция размещать беженцев в лагерях ограничивает их доступ к возможностям и делает их зависимыми от международной помощи на гораздо более долгий период, чем следовало бы ожидать при отсутствии перспектив их добровольного возвращения в свои государства¹⁰⁵. В одном из государств глобального Юга многие беженцы живут в лагерях уже двадцать лет¹⁰⁶.

36. В то же время нехватка финансовых средств для ведения деятельности по защите беженцев во многих регионах глобального Юга, и особенно в Африке, является постоянной проблемой, вызывающей беспокойство принимающих государств и УВКБ, и отражает разрывы в выражении международной солидарности, основанной на правах человека, в этом контексте, которые существуют между большинством государств глобального Севера и Юга. На своей семьдесят первой сессии Генеральная Ассамблея выразила обеспокоенность в связи с нехваткой финансовых средств, необходимых для принятия мер реагирования на различные ситуации с беженцами в Африке, что является серьезным фактором ухудшения условий жизни во многих лагерях беженцев в Африке¹⁰⁷. Попытки мобилизовать финансовые ресурсы для поддержки беженцев на глобальном Юге не всегда приводят к увеличению объема требуемого финансирования¹⁰⁸. Следует надеяться, что содержащееся в новом глобальном договоре о беженцах

¹⁰¹ Government of Australia, Department of Home Affairs, “Operation Sovereign Borders”. URL: <https://osb.homeaffairs.gov.au/>.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ См., например, Joe Kelly and Geoff Chambers, “Operation Sovereign Borders blocks 33 boats”, *The Australian*, 25 October 2018.

¹⁰⁴ См., например, Zachary A. Lomo, “Refugees in East Africa: developing an integrated approach”, in Dorina A. Bekoe, ed., *East Africa and the Horn: Confronting Challenges to Good Governance* (Lynne Rienner Publishers, 2005), pp. 37–57.

¹⁰⁵ Ibid., p. 8. См. также Guglielmo Verdirame and Barbara Harrell-Bond, *Rights in Exile: Janus-Faced Humanitarianism* (Berghahn Books, 2005); Michel Agier, *Managing the Undesirables: Refugee Camps and Humanitarian Government*, trans. David Fernback (Cambridge, United Kingdom, Polity Press, 2011).

¹⁰⁶ См., например, UN News, “UN-run camps for Somalia refugees in Kenya enter 20th year of existence”, 21 February 2012.

¹⁰⁷ См. резолюцию 71/173, седьмой пункт преамбулы.

¹⁰⁸ Aimée-Noël Mbiyozo, “The funding gap for refugees in Africa must be closed”, Institute for Security Studies, 28 March 2018.

положение о том, что страны глобального Севера должны предоставлять более значительную финансовую поддержку странам глобального Юга для содействия их усилиям по защите большей части беженцев мира, а также возложенный на УВКБ и государства мандат по организации «конференций солидарности» для содействия достижению этого результата, будут стимулировать более широкую международную солидарность в этом отношении¹⁰⁹.

37. Некоторые могут назвать понятным тот факт, что подавляющее большинство беженцев приходится на горстку государств глобального Юга, поскольку большинство беженцев поступают из соседних стран. Однако, учитывая, что государства глобального Юга, как правило, располагают гораздо более скромными ресурсами, чем государства глобального Севера, и слишком часто сталкиваются с различными внутренними проблемами, большинство комментаторов соглашаются с тем, что нынешнее разделение ответственности за прием беженцев в целом нельзя назвать справедливым. Поэтому в данном контексте существует значительный разрыв в сфере международной солидарности, основанной на правах человека, с точки зрения разделения обязанностей между Севером и Югом. Большинству стран глобального Севера необходимо гораздо дальше отойти от своей политики и практики, не допускающей въезда беженцев в страну, и начать делать гораздо больше, чем они делают в настоящее время, чтобы помочь принять глобальные потоки беженцев.

С. Разрывы по линии Юг — Юг

38. Между государствами глобального Юга также существуют разрывы в выражении международной солидарности, основанной на правах человека, в контексте защиты беженцев. Некоторые страны глобального Юга принимают беженцев и предоставляют им защиту гораздо активнее, чем другие. Отчасти это объясняется географической близостью большинства этих государств к источникам основных потоков беженцев. Этот фактор может частично объяснить непропорционально большое число беженцев, в основном из других стран Восточной Африки, которое принимается Угандой¹¹⁰. Однако этого объяснения недостаточно. Важное влияние на уровень приема потоков беженцев государством также оказывают другие факторы, такие как устойчивость экономики страны и открытость ее режима защиты беженцев. Например, одним из факторов, привлекающих большое число беженцев, которые в настоящее время проживают в Южной Африке, является ее относительно устойчивая экономика¹¹¹.

39. В том, что касается региона Латинской Америки и Карибского бассейна, достаточно привести один важный пример. Мексиканский план действий, включающий программы «Города солидарности», «Солидарность в вопросах расселения» и «Солидарность на границах», часто приводится в качестве образцовой модели инновационного подхода к сотрудничеству Юг — Юг в области глобальной защиты беженцев¹¹². Вместе с тем государства этого региона не в равной мере выполняют или применяют на практике основанные на солидарности обязательства по разделению ответственности за обеспечение международной защиты беженцев. Так, в настоящее время лишь 5 из 18 государств — участников

¹⁰⁹ См. A/73/12 (Part II), pp. 27 и 29.

¹¹⁰ См., например, Tessa Coggio, “Can Uganda’s breakthrough refugee-hosting model be sustained?”, Migration Policy Institute, 31 October 2018.

¹¹¹ Elizabeth Iams Wellman and Loren B. Landau, “South Africa’s tough lessons on migrant policy”, *Foreign Policy*, 13 October 2015.

¹¹² См., например, Marcia Vera Espinoza, “The limits and opportunities of regional solidarity: exploring refugee resettlement in Brazil and Chile”, *Global Policy*, vol. 9, No. 1 (February 2018), p. 89.

Плана действий осуществляют программу «Солидарность в вопросах расселения»¹¹³. Лишь четыре из этих пяти государств продолжают принимать беженцев для расселения на своей территории¹¹⁴, и даже эти четыре государства были вынуждены приостановить или отложить осуществление своих программ переселения, возможно по финансовым и другим причинам¹¹⁵.

40. В Азиатско-Тихоокеанском регионе между государствами региона также существуют заметные разрывы в выражении международной солидарности, основанной на правах человека, в контексте защиты беженцев. Во-первых, по состоянию на сентябрь 2014 года лишь 20 из 45 государств и территорий региона подписали Конвенцию 1951 года и Протокол 1967 года к ней¹¹⁶. При этом в данном регионе проживает почти половина от общего числа беженцев во всем мире, и многие государства региона фактически принимают большое их количество. Этот разрыв имеет глубокие последствия для защиты беженцев в регионе. В частности, из этого следует, что в большинстве государств Азиатско-Тихоокеанского региона Конвенция 1951 года неприменима. Это означает, что многие беженцы в регионе не имеют возможности осуществить право на универсальную защиту, которое предусмотрено Конвенцией 1951 года, — по крайней мере в качестве формального права, подлежащего защите в судебном порядке. Другие последствия заключаются в том, что государства слишком часто не соблюдают международные правовые стандарты в области защиты беженцев, а также, как можно отметить, не ведут сотрудничество и не осуществляют координацию по вопросам беженцев с другими государствами региона, в том числе недостаточно сотрудничают с организациями гражданского общества, отстаивающими права беженцев в регионе¹¹⁷.

41. В целом, несмотря на то, что многие государства глобального Юга приняли региональные процессы и планы действий, которые свидетельствуют об их готовности развивать и поощрять сотрудничество Юг — Юг в решении многих проблем защиты беженцев, сохраняются определенные серьезные пробелы в выражении ими международной солидарности с беженцами, основанной на правах человека.

D. Пробелы по линии гражданского общества

42. Как Независимый эксперт подробно описал в своем предыдущем докладе Генеральной Ассамблее¹¹⁸, хотя организации гражданского общества во всем мире могут выступать и часто выступают в качестве оплота защиты прав человека, многие из них также действуют таким образом, что это подрывает права человека, в частности приводит к ослаблению выражения международной солидарности, основанной на правах человека, в контексте глобальной защиты беженцев. Как отмечалось в том же докладе, действующие во всем мире группировки и банды, такие как организация «Защитой Европу», предоставили достаточные доказательства существования этой тенденции¹¹⁹. Так, организация «Защитой Европу» и ряд других групп выступают против гуманитарных организаций гражданского общества, занимающихся спасением беженцев, которые

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Executive Committee, “Overview of UNHCR operations in Asia and the Pacific”, document of the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, 19 September 2017; UNHCR, Bureau for Asia and the Pacific Country Operations fact sheets, September 2014.

¹¹⁷ См., например, Brian Barbour, “Protection in practice: the situation of refugees in East Asia”, *Refugee Studies Journal (Nanmin Kenkyu Journal)*, vol. 2 (2012), p. 81.

¹¹⁸ A/73/206.

¹¹⁹ Там же.

могут утонуть при пересечении Средиземного моря¹²⁰. Влиятельные экстремистские политические партии, отряды гражданской самообороны и даже военизированные организации также принимают меры против «тех, кто действует в духе солидарности с беженцами и мигрантами»¹²¹. Расистские группы гражданского общества, такие как «альтернативные правые» или «альт-райт», продолжают выступать против любой формы солидарности с беженцами¹²². В некоторых странах частные лица и группы патрулируют границы своей страны, препятствуя въезду незаконных беженцев или задерживая их. Все это — серьезные пробелы в области международной солидарности, возникшие в результате деятельности организаций гражданского общества, ценности и действия которых противоречат концепции прав человека.

V. Неправомочное использование международной солидарности в контексте глобальной защиты беженцев

43. Глобальная защита беженцев также осложнена тем, что в некоторых случаях принцип международной солидарности применяется таким образом, который позволяет некоторым государствам полностью или частично уклоняться от выполнения своих международно-правовых обязательств по Конвенции 1951 года и другим региональным документам о беженцах или других международных обязательств в области прав человека либо серьезно нарушать такие обязательства. Такая политика, действия и механизмы являются нарушением принципа международной солидарности и очень часто крайне негативно сказываются на правах беженцев.

A. Национальные законы и практика

44. В некоторых государствах принцип международной солидарности может использоваться и используется для нарушения, а не для защиты прав беженцев. Например, имели место случаи, когда органы власти государства происхождения при молчаливой солидарности и соучастии государства назначения оказывали содействие в похищении беженцев со своей территории и их незаконном возвращении в страны происхождения, где этим людям угрожало преследование либо даже пожизненное заключение или смерть. В одном африканском государстве, которое получает высокие оценки за образцовое законодательство и политику в отношении беженцев, беженцы, прибывшие из соседнего государства, подвергаются незаконному возвращению — почти всегда при сотрудничестве этого государства¹²³. В 2013 году из этой же страны был похищен и возвращен в страну происхождения беженец из группы повышенного риска¹²⁴, а в 2014 году он был осужден в стране происхождения по сфабрикованным обвинениям и приговорен к пожизненному тюремному заключению¹²⁵.

B. Региональные законы и практика

¹²⁰ См. Liz Fekete, Frances Webber and Anya Edmond-Pettitt, *Humanitarianism: The Unacceptable Face of Solidarity* (London, Institute of Race Relations, 2017), p. 31.

¹²¹ Ibid., p. 32.

¹²² Ibid., p. 31.

¹²³ См., например, Verdirame и Harrell-Bond, *Rights in Exile* (сноска 105 выше).

¹²⁴ См., например, UNHCR, “UNHCR deeply concerned about hand-over of Rwandan refugee by Ugandan authorities”, press release, 5 November 2013.

¹²⁵ См., например, International Refugee Rights Initiative, “Abuses against Rwandan refugees in Uganda: has time come for accountability?”, 27 August 2018.

45. Наиболее показательные примеры хорошо разработанных региональных законов и практики, представляющих собой злоупотребление принципом международной солидарности в контексте глобальной защиты беженцев, как правило, относятся к Европе, хотя и не только к ней. Один из таких примеров — работа Европейского союза с государством, расположенным на его восточной внешней границе, в целях пресечения притока беженцев и просителей убежища на территорию Европейского союза, а именно План совместных действий 2015 года¹²⁶. Это соглашение стало результатом обширной программы Европейского союза по недопущению беженцев из Африки, Ближнего Востока и других регионов до своих внешних границ. Согласно результатам исследования, проведенного Библиотекой Конгресса США, в рамках указанного соглашения, подписанного 29 ноября 2015 года, Европейский союз выделит вышеупомянутому государству 3 млрд евро для урегулирования ситуации с мигрантами/беженцами на территории этой страны, с тем чтобы не допустить въезд этих лиц в страны Европейского союза¹²⁷. В соответствии с Планом совместных действий это государство будет отвечать за морское патрулирование и обеспечение соблюдения пограничного режима, в частности для регулирования потока беженцев и просителей убежища в Европу, а также для возвращения беженцев и просителей убежища в страны их происхождения, если они не отвечают установленным требованиям, в целях формирования «оборонительного вала», призванного не допустить проникновения на территорию Европейского союза беженцев, поток которых Европейский союз рассматривает как «потоп»,¹²⁸. Явная цель, которую преследовал Европейский союз при подписании этого соглашения, прослеживается в опубликованном в 2016 году докладе Европейской комиссии о прогрессе, достигнутом данной страной в осуществлении Плана совместных действий¹²⁹. К числу выводов и рекомендаций, содержащихся в этом докладе, относится вывод о том, что стране-партнеру, в частности, необходимо «добиться существенного прогресса в деле предотвращения нелегального выезда с его территории мигрантов и беженцев»; принять срочные меры для приведения своей визовой политики в соответствие с политикой Европейского союза, «уделяя приоритетное внимание тем странам, которые являются источником незаконных [потоков беженцев и] мигрантов», прибывающих в Европейский союз; активизировать двустороннее сотрудничество с определенным европейским государством в области охраны границ, борьбы с незаконным ввозом мигрантов и выполнения двусторонних обязательств по реадмиссии; и укрепить меры по борьбе с незаконным ввозом людей в прибрежных районах¹³⁰.

46. Хотя Европейский союз и упомянутое государство, разумеется, вправе сотрудничать и действовать в духе солидарности друг с другом в контексте глобальной защиты беженцев и государства Европейского союза пользуются определенными — не абсолютными — суверенными правами на ограничение въезда на свою территорию, намерение ограничить въезд беженцев, просителей убежища и мигрантов на территорию стран Европейского союза вызывает озабоченность с точки зрения прав мигрантов и беженцев. Поскольку альтернативных путей въезда в Европу осталось немного и они расположены на удалении друг от друга, закрытие дверей для беженцев таким образом, в то время, когда они находятся в отчаянном положении, не способствует защите их прав человека и, как правило, создает серьезную угрозу для этих прав. Кроме того, хотя

¹²⁶ См. European Union/Turkey Joint Action Plan of 29 November 2015.

¹²⁷ См. Library of Congress, “Refugee law and policy: Turkey”, 21 June 2016.

¹²⁸ См. European Union/Turkey Joint Action Plan of 29 November 2015.

¹²⁹ См. доклад об осуществлении Плана совместных действий Европейского союза и Турции (European Commission document COM (2016) 85 final, annex 1, 10 February 2016).

¹³⁰ Ibid.

соответствующее государство, не являющееся членом Европейского союза, заслуживает похвалы за то, что оно принимает у себя одну из крупнейших в мире групп беженцев, условия в области прав человека в этой стране остаются не самыми лучшими с момента заключения соглашения. Так, в феврале 2018 года Европейский экономический и социальный комитет выступил с заявлением, в котором призвал это государство защищать права беженцев и мигрантов¹³¹. Поэтому указанное соглашение можно назвать примером проявления международной солидарности в контексте глобальной защиты беженцев, которое серьезно ослабляет или по крайней мере может серьезно ослаблять защиту прав человека беженцев и просителей убежища.

47. Усилия Европейского союза и отдельных европейских стран, направленные на сотрудничество в духе международной солидарности с как минимум одним нестабильным североафриканским государством в попытке прекратить приток беженцев в Европейский союз — это еще один пример использования международной солидарности в контексте глобальной миграции, которое наносит или по крайней мере может нанести серьезный ущерб правам человека мигрантов. Например, в обмен на финансовую помощь «власти» этого государства подписали и осуществили ряд подобных соглашений со странами Европейского союза¹³². В этих соглашениях, как правило, не подчеркивается и даже не упоминается по существу защита прав человека беженцев¹³³. Европейский союз со своей стороны принял по меньшей мере семь различных программ в рамках своего Чрезвычайного целевого фонда для Африки, направленных на эту же североафриканскую страну¹³⁴. Европейский союз утверждает, что эти программы осуществляются в рамках предпринимаемых им усилий в области международного сотрудничества и в рамках выражения им международной солидарности с беженцами для предотвращения гуманитарных чрезвычайных ситуаций на море, пресечения торговли людьми/их незаконного ввоза и наращивания потенциала властей в соответствующей североафриканской стране¹³⁵. Разумеется, это достойное начинание — положить конец утоплению людей в море и пресечь торговлю людьми. Тем не менее эти программы Европейского союза являются примером действий этой организации, формально направленных на сотрудничество с соответствующим государством в области глобальной защиты беженцев, однако на деле имеющих целью осуществление контроля. Хорошо известно, что права человека беженцев в этой североафриканской стране серьезно нарушались и нарушаются, поэтому тот факт, что в указанных соглашениях сделан намеренный акцент на предотвращение выезда беженцев из этого государства и их въезда в Европу, вызывает крайнюю обеспокоенность с точки зрения соблюдения прав человека¹³⁶. Международная солидарность в данном случае, скорее, способствует серьезному нарушению прав беженцев.

¹³¹ European Economic and Social Committee, “Turkey’s role in the refugee crisis is crucial but there is room for improvement”, press release, 15 February 2018.

¹³² См., например, меморандум о взаимопонимании между Италией и Ливией от 2 февраля 2017 года. См. также Anja Palm, “The Italy-Libya Memorandum of Understanding: the baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?”, Istituto Affari Internazionali, 2 October 2017.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Чрезвычайный целевой фонд Европейского союза по повышению стабильности и устранению коренных причин незаконной миграции и наличия перемещенных лиц в Африке. См. European Commission, “EU Emergency Trust Fund for Africa: support Libya”, fact sheet, 18 April 2018.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ См. Amnesty International, “Libya’s dark web of collusion: abuse against Europe-bound refugees and migrants” (London, Amnesty International, 2017).

48. Примером ситуации, сложившейся за пределами Европейского союза, в которой принцип международной солидарности используется таким образом, что приводит к отказу беженцам в доступе к международной защите и серьезным нарушениям или потенциальным нарушениям прав человека, может послужить Северная Америка. В данном случае речь идет о двух государствах с различными размерами и уровнем влияния, более мощное из которых оказывает давление на своего менее влиятельного соседа, с тем чтобы ограничить поток беженцев из Центральной Америки, устремляющихся по территории этого второго государства в направлении первого. Под постоянным давлением сменяющих друг друга правительств более могущественного государства, включая действующее в настоящее время, второе государство разработало и осуществило план по закрытию своих границ для жителей Центральной Америки, спасающихся от бандитизма и серьезных экономических лишений, с которыми им приходится сталкиваться в своих странах, и по предотвращению попадания этих людей в более могущественное североамериканское государство, в котором почти все они хотели бы оказаться в конечном итоге¹³⁷. По сути, менее крупное государство в настоящее время выступает — или по крайней мере стремится выступать — в качестве первой линии обороны своего более могущественного соседа от попыток потенциальных беженцев и мигрантов из указанного региона въехать на территорию этого более влиятельного государства. Однако план не способствует сдерживанию потока беженцев в указанные два государства, а лишь делает их поездки через менее могущественное государство в направлении более могущественного государства значительно более опасными, что очень часто ставит под угрозу их права на жизнь, достоинство, свободу и так далее¹³⁸.

49. Хотя каждая страна имеет право осуществлять пограничный контроль по своему усмотрению, такой суверенитет, безусловно, не является абсолютным. Пограничный контроль не может осуществляться таким образом, который ставит под угрозу некоторые основополагающие права человека беженцев и других людей, в частности их право на жизнь и человеческое достоинство. Безусловно, беженцы берут на себя определенные риски, в первую очередь когда принимают решение отправиться в такое путешествие, однако такие риски усугубляются законами, политикой и практикой в государствах гражданства, транзита и назначения настолько, что указанные основные права оказываются под угрозой, а это является нарушением международных стандартов в области прав человека. Таким образом, проявление международной солидарности двумя североамериканскими государствами в данном случае ослабляет или, по крайней мере, может ослаблять защиту прав человека беженцев из Центральной Америки, против которых введены меры, особенно их прав на жизнь, достоинство и свободу¹³⁹. Таким образом, речь идет о неправомерном использовании принципа международной солидарности в контексте глобальной защиты беженцев

VI. Выводы и рекомендации

50. В настоящем докладе рассматриваются многие проблемы, влияющие на основанную на концепции прав человека международную солидарность в контексте глобальной защиты беженцев. Учитывая важность основанной на концепции прав человека международной солидарности и глобальной защиты беженцев в наше время, и в особенности острую необходимость обеспечения защиты беженцев во всем мире от серьезных и принимающих

¹³⁷ См. Azam Ahmed, “Step by step on a desperate trek by migrants through Mexico”, New York Times, 8 February 2016.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid.

угрожающие масштабы нарушений прав человека, государства, гражданское общество и все другие заинтересованные стороны должны существенно активизировать свои усилия по решению проблем, поднятых в настоящем докладе. Генеральная Ассамблея ранее играла и должна продолжать играть ключевую роль в обеспечении того, чтобы этот предпочтительный курс действий был реализован. Независимый эксперт выражает надежду на то, что в августе нынешнего года Ассамблея возьмет на себя выполнение этой задачи, в том числе путем обеспечения принятия и эффективного осуществления, а в случае необходимости — пересмотра, глобального договора о беженцах.

51. В свете вышеизложенного Независимый эксперт выносит следующие ключевые рекомендации государствам и заинтересованным сторонам:

а) *изменение мировоззрения.* Почти в каждой стране существует острая необходимость в изменении широко распространенных социальных и правовых установок в отношении глобальной защиты беженцев. Как отметил один из мировых лидеров, вместо того, чтобы рассматривать беженцев во всем мире в качестве «угрозы нашему комфорту», все заинтересованные стороны должны работать в еще более тесном контакте друг с другом в целях обеспечения уважения достоинства и прав человека всех беженцев и просителей убежища во всем мире и создания социально-правовых условий, при которых признается ценность этих людей в качестве «лиц, жизненный опыт и ценности которых могут в значительной степени способствовать обогащению нашего общества»¹⁴⁰;

б) *укрепление, более широкое выражение и популяризация солидарности с беженцами.* Позитивное выражение международной солидарности с беженцами, основанной на концепции прав человека, элементами гражданского общества, городскими и другими местными органами власти, странами и региональными организациями, а также на глобальном уровне следует укреплять и расширять при поддержке со стороны других субъектов и обеспечивать его более глубокое понимание в качестве первостепенной обязанности содействовать осуществлению прав человека и гуманитарной деятельности, направленной на спасение жизни тысяч людей во всем мире; обеспечение обращения с мигрантами с уважением их человеческого достоинства, на которое они имеют право; и содействие глобальной интеграции, развитию и обеспечению социальной справедливости;

в) *расширение существующих механизмов социально-правовой защиты беженцев.* Государствам, которые уже создали механизмы для социально-правовой защиты беженцев, настоятельно рекомендуется ввести в действие соответствующие законы и принять другие меры с целью добиться существенного увеличения числа беженцев, принимаемых с использованием таких механизмов;

г) *создание более эффективного внутреннего механизма солидарности Европейского союза.* Государствам — членам Европейского союза необходимо принять дополнительные меры по эффективному и справедливому внедрению внутренних механизмов солидарности для совместного приема беженцев и управления потоками беженцев, стремящихся въехать в зону Европейского союза. Независимый эксперт приветствует активизацию усилий, предпринимаемых в этой связи, включая Брюссельское соглашение от 28 июня 2018 года;

¹⁴⁰ См. Scherer and Di Giorgio, “Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke” (сноска 91 выше).

е) *делегитимизация экстремизма и популистского антагонизма в отношении беженцев во всем мире.* В соответствии со своими обязательствами согласно статьям 4 и 7 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации государства должны предпринимать более активные усилия (в рамках прав каждого человека на свободу выражения мнений и свободу ассоциаций) и противодействовать экстремизму и популистскому антагонизму, направленным против беженцев, а также делегитимизировать их. Такие неблагоприятные действия приводят к серьезному нарушению прав беженцев, подрывают ценностный фундамент международной солидарности, основанной на концепции прав человека, и противоречат положениям проекта декларации о праве на международную солидарность;

ф) *прекращение или корректировка деятельности, связанной с распространением континентального пограничного режима.* Необходимо решительно противодействовать усилиям, направленным на распространение континентального или регионального пограничного режима на другие континенты и регионы посредством заключения таких международных соглашений, которые, как правило, подрывают, а не укрепляют права человека и чувство достоинства беженцев. Такие соглашения, как правило, приводят к серьезным нарушениям прав человека, нарушают дух международной солидарности, основанной на концепции прав человека, и противоречат букве и духу проекта декларации о праве на международную солидарность.
