

КОНВЕНЦИЯ 1951 г. О СТАТУСЕ БЕЖЕНЦЕВ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Эрика Феллер,

Директор Департамента международной защиты
Управления Верховного Комиссара ООН по Делах Беженцев

Сегодня я хотела бы затронуть с международной точки зрения проблемы беженцев, стоящие перед Российской Федерацией. В настоящее время данный вопрос непосредственно затрагивает большое число стран, включая Российскую Федерацию, которая столкнулась со значительными проблемами перемещения населения. Россия является важным участником процесса обсуждения на международном уровне проблем беженцев, принимая во внимание статус и географическое положение вашей страны. Трудности, стоящие перед Россией и другими странами, в основном схожи. Речь идет о таких задачах, как дальнейшее развитие системы эффективной защиты беженцев, прием больших групп беженцев и применение процедур определения их статуса, создание условий для их социальной интеграции.

Например, Российская Федерация столкнулась с ситуацией, при которой миллионы людей были вынуждены, по не зависящим от них причинам, покинуть свои родные дома. В течение последних 10 лет вынужденные переселенцы стали приезжать из стран «ближнего зарубежья» в результате перемещения населения из бывших советских республик на территорию самой Российской Федерации. Дополнительное бремя легло на Российскую Федерацию в виде исторического наследия, когда она стала государством-правопреемником СССР, вынужденным принимать у себя группы лиц, которые не могли вернуться в свои страны с посткоммунистическим режимом, как, например, афганские беженцы. Совсем недавно перемещение населения внутри страны в результате событий на Северном Кавказе привело к появлению еще большего количества людей, не уверенных в своем будущем.

К другим трудностям относится наличие прозрачных границ со странами Средней Азии, что способствует незаконной миграции. Многие едут транзитом через территорию Российской Федерации из стран, расположенных южнее, стремясь добиться въезда в страны Запада, в то время как все больше и больше людей из Африки и Ближнего Востока приезжают сюда, чтобы остаться.

Продолжающаяся тенденция к переселению в города приводит к уменьшению населения в сельской местности. Также, как показы-

вает опыт, трудно препятствовать перемещению населения из восточной части России в западную в поисках лучшей жизни. Наряду с этим существуют проблемы национальных меньшинств и различные этнические вопросы.

Все эти проблемы на фоне быстро меняющейся ситуации с оказанием помощи беженцам привели систему международной защиты на перепутье. В то время как положения Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. по-прежнему широко признаются в качестве основополагающих принципов международной защиты, наблюдается растущее разочарование среди государств относительно того, насколько полно режим защиты беженцев, основанный на Конвенции, отражает современные проблемы перемещения населения.

С этих позиций и в преддверии 50-й годовщины Конвенции 1951 г. УВКБ ООН приступило к проведению консультаций с участием высокопоставленных представителей правительств и экспертов по вопросам защиты беженцев. Целью данных консультаций является выяснение характера и масштаба защиты беженцев с учетом необходимости всеобъемлющего подхода, вызванного различными ситуациями появления групп беженцев, не учтенных в Конвенции 1951 г.

Сегодня я хотела бы подробно остановиться на предыстории этих консультаций — что послужило причиной их проведения, чего мы надеемся достичь и чего хотим избежать.

Прежде чем приступить к рассмотрению этого вопроса и для тех, кто не так хорошо знаком с деятельностью УВКБ ООН, разрешите мне сказать несколько слов о мандате нашей организации на защиту беженцев.

Роль УВКБ ООН

В соответствии с мандатом, в компетенцию УВКБ ООН входит обеспечение защиты беженцев и сотрудничество с государствами в поиске решений их проблем. Предоставление защиты носит обязательный, а не произвольный характер. Оно включает в себя право и обязанность вмешиваться с целью оказания защиты лицам, находящимся в ведении УВКБ ООН. Часто утверждается, что именно этот аспект мандата УВКБ ООН, а именно тот факт, что нас не надо специально приглашать для защиты беженцев, отличает УВКБ ООН от других организаций, и даже делает его уникальным в системе ООН.

Выполняя эти задачи на протяжении последних лет, УВКБ ООН пришлось столкнуться с проблемой беженцев все более расширяющегося масштаба и углубляющейся сложности. Проблема беженцев тесно связана с защитой прав человека, разрешением конфликтных ситуаций, содействием в экономическом и общественном развитии, защитой окружающей среды и процессом регулирования международной миграции. Проблемы беженцев оказывают непосредственное влияние на национальную, региональную и, в конечном итоге, глобальную стабильность и все чаще становятся одним из пунктов международной повестки дня по вопросам мира и безопасности.

Данная ситуация сама по себе препятствует усилиям международного сообщества в поиске надлежащего и принципиального способа разрешения проблем беженцев. Таким же препятствием являются и материальные издержки предоставления убежища, как предполагаемые, так и реальные. Государства все чаще и чаще заявляют, что имеющиеся в их распоряжении возможности ограничены материальными затратами, связанными с предоставлением убежища, а также соперничающими друг с другом национальными приоритетами, претендующими на ограниченные ресурсы. Проблемы безопасности, напряженность в отношениях между государствами, нелегальная миграция, социальная и политическая нестабильность, вред, наносимый окружающей среде, — все эти элементы принимаются во внимание.

Подлинность такой обеспокоенности понятна. Но на карту поставлены не только интересы, но и обязательства. На этом фоне очень важно понимать подход УВКБ ООН к решению вопросов защиты беженцев, что поможет объяснить принципы и направления нашей деятельности. Можно выделить следующие четыре наиболее важные и всеобъемлющие задачи, стоящие перед УВКБ ООН:

1. Первое — это качество системы предоставления убежища. Основная задача состоит в разработке принципиального подхода к управлению системой предоставления убежища, сочетающего в себе законные интересы государств с добровольно взятыми на себя обязательствами;
2. Второй задачей является обновление существующей системы защиты с одновременным обеспечением ее гибкости для восприятия новых подходов к решению вопросов защиты;
3. Третья задача, которая вызвана тенденцией к регионализации подходов, состоит в обеспечении согласованности взаимодействия на международном уровне;

4. Наконец, существует насущная необходимость оживления старых и создания новых партнерских отношений в поддержку международной системы защиты беженцев.

УВКБ ООН выполняет также наблюдательную функцию по отношению к двум Конвенциям по вопросам безгражданства. На сегодняшний день, 52 государства присоединились к Конвенции 1954 г. о статусе апатридов и 23 государства присоединились к Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства. Это имеет особую значимость в контексте Российской Федерации, где совместно с Советом Европы мы сотрудничаем с правительственными экспертами Комиссии по вопросам гражданства при Администрации Президента, которые подготавливают проект нового законодательства по вопросам гражданства. УВКБ ООН высоко ценит это тесное сотрудничество и считает, что данный проект находится в полном соответствии с положениями вышеупомянутых Конвенций. Мы надеемся, что вслед за принятием данного Закона последует присоединение к Конвенциям по вопросам безгражданства с целью решения вопросов гражданства и прав национальных меньшинств в соответствии с принципами международного права.

Для выполнения своего мандата УВКБ ООН открыл свои представительства в 120 странах мира. В настоящее время в Российской Федерации УВКБ ООН имеет свои представительства в Москве, Ставрополе, Владикавказе и Назрани. Мы активно стремимся расширить наше присутствие для поддержания национальных усилий, направленных на выполнение задач в области защиты беженцев. Сотрудники данных представительств оказывают поддержку властям в их усилиях по защите беженцев, наблюдая за применением принципов Конвенции в национальной практике и оказывая непосредственную помощь в конкретных вопросах. Имеющиеся у нас ресурсы также используются для предоставления защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны, а также тем, кто находится в ситуации, сходной с ситуацией беженцев.

Что представляет собой Конвенция 1951 г.

Вернемся теперь к процессу консультаций и его предпосылок. Часто и справедливо утверждается, что Конвенция 1951 г. является основополагающим документом по защите беженцев, единственным истинным универсальным инструментом, излагающим фундамен-

тальные принципы, на которых должна строиться международная защита беженцев. Эти принципы включают положение о недопустимости возвращения беженцев, подвергающихся преследованию, или тех, кому угрожает преследование (принцип невысылки); о том, что право на защиту имеют все беженцы без каких-либо различий; что проблема беженцев является социальной и гуманитарной по сути и, следовательно, не должна становиться причиной напряженности между государствами; что поскольку предоставление убежища может оказаться слишком тяжелым бременем для отдельных стран, удовлетворительное решение проблемы беженцев может быть достигнуто только в результате международного сотрудничества; что от лиц, спасающихся бегством от преследования, нельзя ожидать, что они покинут свою страну и въедут на территорию другого государства легальным образом, и, соответственно, они не должны быть наказаны за незаконный въезд или пребывание в стране, где они надеются найти убежище; что, учитывая самые серьезные последствия, которые может иметь выдворение беженцев, данная мера должна применяться только в исключительных обстоятельствах, непосредственно затрагивающих национальную безопасность или общественный порядок; что в целях обеспечения эффективной координации мер по решению проблем беженцев необходимо сотрудничество государств с Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев.

Конвенция имеет также правовое, политическое и этическое значение, выходящее за рамки ее конкретных положений. С правовой точки зрения, она определяет основные стандарты, которые должны лежать в основе принципиальных действий. Политический аспект заключается в том, что Конвенция представляет собой универсальную базу для сотрудничества между государствами и разделения бремени, вызванного вынужденным перемещением населения. Этическое значение состоит в том, что это — уникальная декларация 139 государств об их намерении отстаивать и обеспечивать права наиболее социально не защищенных и обездоленных граждан в мире. В мае этого года на состоявшемся в Аммане заседании Межпарламентского союза парламентарии из 124 стран единодушно «подтвердили фундаментальное значение Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г., касающихся статуса беженцев», и «призвали те страны, которые еще этого не сделали, присоединиться к этим документам, а также к другим универсальным инструментам в области международного гуманитарного права и прав человека. Также [они] обратились ко всем государствам с призывом выполнить свои обязательст-

ва в этой области». Подтверждение 648 парламентариями из многих стран мира на встрече в Аммане и, как упоминалось ранее, 15 главами государств ЕС на встрече в Тампере, а также 57 представителями государств-членов Исполнительного комитета УВКБ ООН фундаментального значения Конвенции для процедур предоставления убежища в настоящий момент, а также тот факт, что новые государства продолжают присоединяться к Конвенции, а государства-члены поощряют такое присоединение, — все это трудно увязать с утверждениями о том, что Конвенция устарела.

Многие государства, в том числе обладающие ограниченными ресурсами и имеющие внутренние проблемы, также требующие серьезного внимания и средств, продолжают выполнять свои гуманитарные обязательства в отношении беженцев и лиц без гражданства, проявляя участие и щедрость. Мы с удовлетворением отмечаем, что, по последним данным, 139 государств воплотили свои намерения по защите беженцев в реальные шаги, присоединившись к Конвенции 1951 г. и Протоколу к ней.

На какие области Конвенция не распространяется

Конвенция 1951 г. не распространяется на все виды перемещения населения. Защита лиц, перемещенных внутри страны, не входит в сферу ее компетенции. Права данной категории мигрантов закреплены в других документах и отражены в своде принципов, получившем название «Принципы Денга», который объединяет основные положения различных международно-правовых документов. В отдельных случаях (в частности, это касается ситуации на Северном Кавказе) Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев работает с лицами, перемещенными внутри страны, но только после получения конкретной просьбы о нашем участии, а также в зависимости от того, выполнены ли наши требования по проведению данной операции.

Конвенция распространяется на беженцев — лиц, вынужденных покинуть свою страну. Во многих отношениях положения Конвенции, хотя и имеющие основополагающий характер, представляют собой лишь общие принципиальные положения. Конвенция не является панацеей, решением всех проблем, вызванных перемещением населения. Причины перемещения выходят за ее рамки. Хотя ее положения проникнуты идеей разделения бремени предоставления

убежища, в конкретных статьях Конвенции не приводится ее практического обоснования. Отсутствуют также положения о воссоединении семей, доступе к процедуре определения статуса или получения статуса беженца. Не предусмотрены специальные меры, учитывающие нужды женщин и детей, недостаточно разработаны меры по поиску долговременных решений проблемы защиты беженцев. Хотя Конвенция применима как к ситуациям массового наплыва беженцев, так и к приему отдельных лиц, на практике государства сталкиваются с трудностями и считают обременительным осуществление ее положений при неожиданном массовом наплыве беженцев.

В механизме осуществления Конвенции существуют явные проблемы. Однако признать это — не значит сделать совершенно неприемлемое предположение о том, что Конвенция несет ответственность за то, чего не было достигнуто в отношении проблем, решать которые она никогда не была призвана. За последнее время мы слышали немало критических высказываний относительно Конвенции 1951 г. Ее неоднократно называли устаревшей, неработающей, несущественной или чрезмерно усложняющей решение сегодняшних проблем миграции. Утверждается, что Конвенция недостаточно гибка, чтобы решать чрезвычайные и нештатные проблемы, вызванные вынужденным перемещением. Так, ряд стран объявил Конвенцию не отвечающей интересам государств в целом, а также реальным нуждам в конкретных ситуациях на местах. Необходимо твердо заявить, что Конвенция никогда не предусматривалась как инструмент, регулирующий вопросы только постоянного переселения, а тем более вопросы миграционного контроля. Так же как и Протокол 1967 г., Конвенция разрабатывалась в качестве международного, многостороннего соглашения, определяющего стандарты защиты лиц, нуждающихся в такой защите. Действительно, ее положения затрагивают суверенное право государства регулировать процедуру пересечения государственной границы, но это делается с целью введения необходимого исключения из общего правила для вполне определенной категории лиц. УВКБ ООН разделяет мнение государств о том, что не следует прибегать к предоставлению убежища без достаточных на то оснований или злоупотреблять данной процедурой. Однако на этот случай в самой Конвенции предусмотрены соответствующие гарантии, а также у государств имеются другие средства ограничить подобную возможность, не прибегая к формальному осуждению и внесению изменений в основные положения единственной существующей на сегодняшний день в мире законодательной структуры по защите беженцев. Неспособность госу-

дарств эффективно контролировать свои границы или депортировать незаконных иммигрантов, не имеющих законного права на постоянное проживание на их территории, не должна относиться на счет Конвенции. Почему же в таком случае Конвенция подвергается критике? Почему ощущается давление со всех сторон, направленное на разработку новых подходов или дополнительной Конвенции? Чтобы понять это, необходимо рассмотреть Конвенцию в более широком контексте, контексте вынужденной миграции и существующих на сегодняшний день тенденций.

Ситуация с защитой беженцев

На протяжении многих лет вынужденное перемещение населения является постоянным явлением международной жизни. Однако появились новые непривычные аспекты, не предусмотренные в существующих инструментах и соглашениях, имеющихся в распоряжении государств для разрешения ситуаций вынужденного перемещения населения.

Меняющийся характер вооруженных конфликтов и типов вынужденного перемещения населения, все более неблагоприятное соотношение затрат/выгод при предоставлении убежища, серьезные опасения относительно «неконтролируемой» миграции в наш век глобализации являются неотъемлемыми элементами ситуации, в которой приходится осуществлять защиту беженцев.

Преобразования в международной политической системе после окончания «холодной войны» привели к серьезным изменениям контекста обеспечения защиты беженцев. Так называемое гуманитарное пространство значительно сократилось, при этом УВКБ ООН и другим гуманитарным организациям все чаще приходится действовать в конфликтных ситуациях, требующих не только военного, но и политического решения. Во всем мире наблюдается явный сдвиг в характере вооруженных конфликтов; возрастает количество внутренних, межнациональных конфликтов, для которых характерны массовые перемещения населения, являющиеся не просто их непредсказуемым результатом, но истинной целью таких конфликтов. Перемещения беженцев сейчас часто являются результатом «деструктурированных» конфликтов, когда гуманитарным организациям, в том числе УВКБ ООН, приходится вести переговоры не с правительствами и даже не с национально-освободительными движениями, а, по словам

одного журналиста, «с кланами, бандитами, бандформированиями и наемниками». Такая ситуация сама по себе бросает вызов основополагающим принципам.

Проблемы беженцев тесно связаны не только с растущим числом межнациональных конфликтов, но также с регулированием миграционных тенденций в контексте процесса глобализации.

Несомненно, государства имеют серьезные опасения относительно «неконтролируемой» миграции в наш век всеобщей глобализации — в сфере коммуникаций, экономики и непосредственно миграции. Чем свободнее движение капитала и товаров в мире, чем быстрее обмен информацией и передвижение людей, тем труднее сдерживать перемещение людей. Ситуация с миграцией в Российской Федерации, имеющей, например, 8000-километровую границу с Казахстаном, является примером такой трудноразрешимой задачи. Доступность средств перемещения из одной части света в другую в глобальном масштабе, поощряет потенциальных мигрантов в то время, когда возможности легальной миграции ограничены. Одной из немногочисленных возможностей является поиск убежища. Государства, стремящиеся свести к минимуму последствия глобализации миграционных процессов, рассматривают его как лазейку, через которую слишком много людей имеют возможность проникнуть на их территорию. В результате размываются различия между лицами, ищущими убежище, и другими категориями обездоленных мигрантов.

Экономические возможности, имеющиеся сегодня в странах Западной Европы, привели к тому, что Российская Федерация становится транзитной страной, но одновременно и страной, предоставляющей убежище. Многие, желающие проехать транзитом через территорию Российской Федерации, оказываются лишенными возможности пересечь ее западную границу. Часто возникают затруднения при проведении различия между оказавшимися в затруднительном положении мигрантами и лицами, ищущими убежище. Невозможность разрешить такую ситуацию государствами, искренне стремящимися выполнить свою гуманитарную миссию, представляет серьезную угрозу самому институту убежища.

Впечатляющие наблюдения по этим и другим смежным проблемам приведены в статье Джереми Хардинга «Незванные», недавно опубликованной в Лондонском книжном обозрении (3 февраля 2000 г.). Одно из заключений, к которому он пришел в результате проведенных исследований, это то, что лица, ищущие убежища, являются все более нежеланными во многих странах, за исключением

тех случаев, когда их официально принимают в рамках программ переселения, предоставления визы или временного разрешения на въезд из стран, где существуют кризисные ситуации. Если они проникают в страну другими путями, пишет Хардинг, это влечет неизбежные последствия, включая то, что их мотивы поиска убежища будут считаться экономическими, а факт незаконного въезда будет использован против них.

Контрабанда и нелегальный ввоз людей как составляющий фактор

Одна из проблем заключается в том, что многие беженцы вынуждены не только проникать в страну незаконным путем, но и пользоваться при этом услугами контрабандистов. Контрабанда и нелегальный ввоз людей являются одним из элементов общей миграционной картины. Немногие контрабандисты занимаются этим из гуманитарных соображений. Контрабанда и незаконный ввоз людей связаны с различными проявлениями криминальной деятельности, что приводит к множеству нарушений прав отдельных лиц. Однако справедливо и то, что возможность использовать нелегальный способ приезда в страну убежища становится весьма существенной для лиц, ищущих убежище, которые готовы затратить на это значительные материальные средства, во много раз превышающие реальную стоимость подобной «услуги». Прибегающие к услугам контрабандистов лица, ищущие убежище, серьезно компрометируют себя в глазах многих государств. По словам Хардинга, это приводит к двойному обвинению: беженцы не только нарушают государственные границы, но и вступают в сговор с преступными группами для достижения этой цели. Следовательно, их притязания могут быть фиктивными, и поэтому оправданы меры, ограничивающие элементарные права таких людей. «Лицо, ищущее убежище, находится в положении чужака, проходящего испытательный срок,» — пишет Хардинг. «По существу, его обвиняют лишь только в том, что он имеет какие-то намерения, но предполагается, что эти намерения заведомо дурные, и бремя доказательства лежит на самом обвиняемом».

Цена предоставления убежища

Миграция стала отличительной чертой изменившейся ситуации в области защиты беженцев. Другой чертой является все более не-

благоприятное соотношений затрат/выгод предоставления убежища с точки зрения государственных интересов. Было время, когда преимущества от предоставления убежища, по крайней мере для многих государств, перевешивали необходимые издержки. В тех случаях, когда беженцы принадлежали к той же культуре, легко ассимилировались, восполняли нехватку рабочей силы, их число было сравнительно невелико и, в качестве дополнительного плюса, их прием способствовал достижению идеологических или стратегических целей, беженцев принимали с распростертыми объятиями. Сегодня, по мнению многих государств, на передний план выдвигаются издержки. Государства, стремящиеся ограничить предоставление убежища, часто утверждают, что такие ограничения вызваны экономическим бременем предоставления убежища, тогда как ограниченные ресурсы необходимы для решения неотложных национальных задач. В качестве «отрицательной» статьи в бюджете предоставления убежища приводятся соображения безопасности, напряженность в межгосударственных отношениях, нелегальная миграция, социальная и политическая нестабильность, ущерб окружающей среде. Рост числа беженцев и лиц, ищущих убежище, сопровождается все более частыми проявлениями расизма, ксенофобии и нетерпимости по отношению к беженцам, лицам, ищущим убежище и иностранцам вообще. За это приходится платить и на политическом уровне, что, конечно, препятствует проведению просвещенной государственной политики в отношении приема беженцев.

Такую же цену приходится платить и Российской Федерации. Здесь это выражается в необходимости выделять на данные цели и без того скудные ресурсы, в давлении со стороны общественного мнения и со стороны соседних государств, а также в необходимости обеспечения безопасности.

Пересмотр политики предоставления убежища

Все эти многочисленные проблемы привели к важным и не всегда позитивным изменениям с точки зрения защиты беженцев. Во многих странах мира, предоставляющих убежище, растет недовольство отсутствием решения определенных давно существующих проблем беженцев, таких как приток беженцев в города и нелегальная миграция, ощутимый дисбаланс в распределении ответственности. Среди других негативных тенденций это привело к росту случаев

дискриминации при предоставлении убежища, отказа в приеме ранее традиционно принимавшихся групп беженцев, отказа принимать возвращающихся нелегальных мигрантов и случаев необоснованного задержания. В некоторых странах все чаще наблюдается чрезмерно ограничительное применение принципов защиты беженцев, сопровождающееся введением новых препятствий, затрудняющих въезд на территорию этих государств. Параллельно отмечается рост числа альтернативных процедур защиты беженцев с целью решения ситуаций, не достаточно полно предусмотренных или не предусмотренных совсем, в рамках существующих документов.

В этих условиях возникает реальная угроза изоляции режима Конвенции 1951 г., вероятность раздробленности процедур защиты прав беженцев, снижения универсальной роли УВКБ ООН в защите прав беженцев и, в конечном итоге, нарушения целостности фундаментальных принципов защиты беженцев.

Динамика развития ситуации в Европе

Если обратиться только к ситуации в Европе, здесь все эти события претерпевают важную эволюцию. Европа — это континент, состоящий из ряда регионов, для каждого из которых характерны значительно отличающиеся друг от друга проблемы. В некоторых регионах происходят массовые перемещения граждан; здесь проблемы защиты включают ряд вопросов — от обеспечения безопасности в нестабильных регионах или районах неразрешенных конфликтов до предоставления помощи и обеспечения реализации программ возвращения перемещенных лиц в прежние места проживания. Кроме того, на Европейском континенте, в государствах, традиционно решительно поддерживавших режим защиты беженцев, УВКБ ООН тщательно анализирует далеко идущие законодательные, судебные и политические инициативы, влияющие на возможности предоставления убежища. Европейские страны не только играли решающую роль в претворении в жизнь режима защиты, предусмотренного Конвенцией 1951 г., но были и остаются ведущей силой, оказывающей поддержку деятельности УВКБ ООН в течение десятилетий, и представляют плодородную почву для адаптации концепций защиты беженцев к меняющейся ситуации.

Озабоченность незаконной миграцией, контрабандным ввозом мигрантов, нарушением процедур предоставления убежища, ростом

расходов, связанных с поддержкой беженцев и сложностями при отказе в предоставлении убежища, в сочетании со снижением общественной поддержки приему беженцев, привели к тому, что все большее число западноевропейских государств приступают к пересмотру правовой базы защиты беженцев. При этом возникает риск того, что специфика предоставления убежища как уникальной концепции рискует быть погребенной в общих дебатах по поводу миграции.

Одной из задач УВКБ ООН в контексте этой европейской динамики является анализ тенденций к гармонизации подходов странами-членами Европейского Союза. Мы озабочены необходимостью обеспечить при этом приведение стандартов к наиболее высокому общему знаменателю, включая наиболее полное применение определения понятия «беженец», лежащего в основе Конвенции. Все эти вопросы были согласованы на состоявшейся в прошлом году в Тампере встрече 15 глав государств ЕС. Для их решения не в последнюю очередь требуется, чтобы система была подкреплена доступными, справедливыми и оперативными процедурами предоставления убежища, к которым был бы гарантирован доступ.

Следует отметить, что в Западной Европе остается сильной приверженность защите беженцев. В Европе она поистине повсеместна. Участие Российской Федерации в Конференции СНГ, завершившейся встречей Руководящей группы в июле этого года, получило высокую оценку. УВКБ ООН надеется на неизменный вклад вашей страны в последующий процесс в виде участия в работе экспертных рабочих групп. Мы надеемся на дальнейшие успехи государств в результате развития этого процесса, в том числе стремление воплощать на региональном уровне законодательство, обеспечивающие эффективную защиту беженцев, и продолжающуюся работу по устранению существующих пробелов в законодательстве.

Почему консультации проводятся именно сегодня

Принимая во внимание все эти события, мы решили использовать предстоящее пятидесятилетие принятия Конвенции 1951 г., чтобы начать открытый, откровенный и конструктивный диалог с правительствами, неправительственными организациями и экспертами по проблемам беженцев. С одной стороны, наша цель — вновь подтвердить основополагающую роль Конвенции, а с другой стороны, откровенно признать наличие пробелов и недостатков в существ-

вующей системе как с точки зрения лиц, ищущих и нуждающихся в защите, так и правительств, перед которыми стоят связанные с этим серьезные дилеммы.

Перспективы

Более конкретно, мы стремимся вдохнуть новую жизнь в предусмотренные Конвенцией процедуры, сохраняя ее приоритет, одновременно дополняя ее более современной политикой в отношении миграции и введением дополнительных согласованных мер защиты.

В частности, речь идет о предоставлении временной защиты. УВКБ ООН рассматривает временную защиту в качестве гибкого и практичного механизма в случае массового наплыва беженцев с целью предоставления защиты нуждающимся в ней лицам, не обязательно предусматривающей предоставление постоянного убежища. Такая защита играет важную роль в качестве промежуточной меры и является существенным компонентом всестороннего подхода, основанного на разделении бремени и международной солидарности. В качестве примера можно привести новый подход, предложенный правительством вашей страны, по разрешению ситуации с 150 тыс. афганских граждан, ищущих убежище, в отношении которых в национальное законодательство должны быть внесены специальные положения. Сейчас теоретические права должны быть воплощены в практические меры защиты посредством применения соответствующего механизма защиты.

В международных масштабах необходимы более совершенные руководящие принципы относительно того, как и когда может объявляться ситуация, требующая временных мер защиты, когда она прекращается, когда надо принимать решение о необходимости возврата беженцев или отсутствия таковой. Критерии безопасности возвращения должны быть ясно определены, принцип добровольности возвращения в ситуациях временной защиты должен быть более четко обозначен. Такие руководящие принципы могут со временем стать обязательными, будучи зафиксированы в документе о временной защите. Мы надеемся, что процесс консультаций приведет к решению именно этих вопросов.

Возможно, следует принять в дальнейшем Протокол к Конвенции 1951 г., касающийся массового наплыва беженцев и временной защиты. Межгосударственное сотрудничество, или разделение бре-

мени, специальные меры по защите женщин и детей, процедурные требования к определению статуса беженца, воссоединение семей и добровольная репатриация — вот те области, где прогрессивное развитие, в той или иной форме, международных стандартов и инструментов может оказаться полезным.

Заключительные размышления

Проблема перемещения населения, будь то в поисках лучшей защиты или лучшей жизни, глобальна по своему характеру и неподконтрольна никакому государству. Как недавно имел основания заметить представитель правительства одной из главных принимающих беженцев стран: «Мы, кажется, обречены находиться в постоянном поиске новых более эффективных мер контроля над миграцией. Как только нам удастся решить одни проблемы злоупотребления системой, так тут же возникают другие. Мы постоянно вынуждены предпринимать все новые и новые дополнительные ограничительные меры. Появление хорошо организованных криминальных структур, занимающихся нелегальным ввозом людей, делает еще более недолговечным эффективность мер нашего контроля... Мы разрабатываем наши меры, [...] не зная заранее, какое действие они возымеют на все возрастающее число людей в мире, нуждающихся в защите. Мы измеряем эффективность этих мер уменьшением числа людей, претендующих на статус беженца [в той или иной стране]. Мы не знаем, скольким людям, действительно нуждающимся в помощи, препятствуют в приезде.... Мы не знаем, какие последствия имеют [наши] меры контроля, в сочетании с подобными мерами контроля в других странах, на тех людей, которые действительно нуждаются в защите». Эти трезвые слова не принадлежат УВКБ ООН, хотя они также могли бы быть сказаны и этой организацией.

Дальнейшее развитие системы защиты должно происходить в сочетании с возрастающим признанием со стороны государств, того факта, что в дальнейшем уже невозможно, а с демографической точки зрения еще и опасно, сосуществовать без наличия взвешенной миграционной политики. Большинство прогнозов по народонаселению в развитых странах предсказывают все большее и большее несоответствие между количеством молодых и пожилых людей в этих странах. По-настоящему всесторонний и всеобъемлющий подход к решению этого вопроса должен иметь нормативную базу для управ-

ления процессами миграции. С точки зрения мировой экономики будет все более сложно держать открытыми государственные границы для свободного движения капитала, товаров и услуг, одновременно проводя политику «нулевой миграции». Международная миграция должна рассматриваться как положительная движущая сила, при которой и страны происхождения, и страны приема получают выгоду из упорядоченного перемещения населения. Например, существующие в Европе демографические тенденции впечатляют. Предполагается, что европейским государствам к 2025 г. может понадобиться 135 миллионов иммигрантов для того, чтобы компенсировать процесс старения населения. Данная реальность привела в некоторых странах к дискуссии о возможности возобновления политики привлечения иностранной рабочей силы.

С точки зрения УВКБ ООН конструктивная иммиграционная политика уменьшит или, по крайней мере, сбалансирует давление, которое в настоящее время оказывается на процедуры предоставления убежища, и изменит в нужную сторону подход к данному вопросу — а именно, в управлении процессами миграции будут использоваться миграционные механизмы, а управление системой предоставления убежища будет осуществляться с помощью средств, предусмотренных при предоставлении убежища. Особые дополнительные подходы должны иметь место в случаях контрабанды и нелегального ввоза мигрантов. Здесь необходимо отметить, например, те попытки, которые предпринимаются в Вене для подготовки всеобщей международной конвенции против организованной преступности, включая разработку тех международных документов, в которых рассматриваются вопросы торговли людьми, в особенности женщинами и детьми, а также контрабандный перевоз мигрантов. С точки зрения УВКБ ООН, разработка таких документов предоставит уникальную возможность для создания твердой законодательной основы с целью принятия мер, при помощи которых можно вести борьбу с контрабандой людей и в то же время выполнять международные обязательства по отношению к лицам, ищущим убежище, и беженцам. Эта ответная реакция на проблему контрабанды и незаконного ввоза людей является, несомненно, более предпочтительной и принципиальной, чем разрушение основ той системы защиты беженцев, которая создавалась вовсе не для решения вопросов, связанных с контрабандой людей или миграцией в целом.

Защита беженцев — это, прежде всего, удовлетворение нужд наиболее социально незащищенных и подвергающихся угрозам лю-

дей. Конечно, эти нужды должны удовлетворяться с учетом иногда противоположных интересов других сторон, таких как государств, общин, принимающих беженцев, и мирового сообщества в целом. Система защиты беженцев должна соответствующим образом учитывать и соотносить все эти права, интересы и ожидания.

В последние годы законодательство Российской Федерации по вопросам убежища способствовало разработке похожих законов, предусматривающих защиту беженцев в соседних государствах, тем самым демонстрируя свою позитивную ценность применения в других странах. Созданная во всех российских регионах миграционная служба является средством претворения в жизнь положений этого законодательства. По мере того как Российская Федерация начинает уделять должное внимание решению вопросов, связанных с беженцами, создается хороший пример для подражания в других странах. Сюда относится и соблюдение основополагающего принципа Конвенции 1951 г. о невысылке, включая необходимость избегать возвращения лиц, ищущих убежище, в транзитные страны, что представляет само по себе угрозу их безопасности. Ратификация Конвенций по вопросам безгражданства послужит примером другим и тем самым явится вкладом в сокращение безгражданства в этом регионе.

Режим временного убежища, предусмотренный в российском законе «О беженцах», является новым подходом, который я уже упомянула ранее, расширяющим рамки защиты согласно Конвенции 1951 г., посредством предоставления больших прав по сравнению с теми, которые предусмотрены в этом международном документе. Такие примеры можно только приветствовать. Надеемся, что режим временного убежища будет скоро претворен в жизнь и что другие страны последуют вашему примеру.

Мне бы хотелось обратиться к Российской Федерации с просьбой принять на себя должную лидирующую роль, еще раз подтверждая тот факт, что право на международную защиту и безоговорочное выполнение Конвенции 1951 г. являются основополагающими принципами защиты беженцев. Нам хотелось бы надеяться, что любые предложения, относящиеся к защите беженцев, в будущем будут становиться частью многостороннего процесса, началом и основой которого всегда будут оставаться Конвенция и Протокол к ней.