

Роль ООН в противодействии нелегальной миграции

Карканица Н. В., аспирант кафедры

международного права

ФМО, БГУ

Проблему противодействия нелегальной миграции невозможно обойти стороной по целому ряду оснований. Во-первых, сегодня страны столкнулись с неизвестным ранее миграционным кризисом, когда число нелегальных мигрантов, которые погибли в попытке попасть в страны Европейского союза по морскому пути достигло 3300 человек в 2014 году. Это означает, что каждые три мигранта из четырех, погибших при пересечении границы в 2014 году, утонули в Средиземном море, что требует общих и скоординированных действий стран Европейского союза [18]. Аналогичная ситуация наблюдается в Бенгальском заливе, где около 6000 представителей народности рохинджа и мигрантов из Бангладеш вынуждены были несколько месяцев странствовать в лодках из-за того, что их не принимали прибрежные государства юго-восточной Азии [12]. Обеспокоенность УВКБ ООН также была вызвана недавними сообщениями о том, как власти Австралии препятствовали проникновению мигрантов в свои внутренние воды, зная, что в лодках могут находиться искатели убежища [22]. Распространенность подобной практики государств свидетельствует о том, что требуются универсальные решения, которые могли бы применяться в каждом регионе для ответа на миграционный кризис.

Во-вторых, именно противодействие нелегальной миграции сегодня стоит на повестке дня в Совете Безопасности ООН, где Фредерика Монгерини, Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности, еще раз заявила о необходимости принятия «исключительных и скоординированных ответных мер» на сложившуюся беспрецедентную ситуацию. Призыв к необходимости «расширения масштабов координации, сотрудничества и партнерства между всеми заинтересованными сторонами и субъектами, включая Организацию Объединенных Наций, Африканский союз и Европейский союз, а также соответствующими странами, включая страны происхождения, транзита и назначения», прозвучал на том же заседании Совета Безопасности ООН от Тети Антониу, Постоянного наблюдателя от Африканского союза при Организации Объединенных Наций [18]. В связи с этим в скором времени перед Советом Безопасности ООН может стать вопрос о том, считается ли нелегальная миграция угрозой миру в понимании статьи 39 Устава ООН, а также ему возможно придется определить набор мер, которые должны предотвратить ухудшение ситуации, если она будет признана угрозой миру и безопасности [7].

В-третьих, проблема нелегальной миграции скрывает в себе целый ряд других аспектов, таких как разделение потоков нелегальных мигрантов, защита прав

беженцев, а также защита принципа невысылки *non-refoulement*, что входит в сферу деятельности многочисленных агентств ООН.

Цель настоящей статьи – рассмотреть взаимосвязь проблемы нелегальной миграции с необходимостью обеспечения разделения смешанных миграционных потоков для предоставления должной защиты прав мигрантов и лиц, ищущих убежище. Кроме того, автор исследует современные решения, которые государства и Организация Объединенных Наций противопоставляют сложившейся кризисной ситуации.

Сложная проблематика настоящей статьи и ее новизна подчеркиваются отсутствием значительного количества литературных источников, анализирующих современный кризис миграции и возможные меры ООН по его урегулированию, в результате чего автор опирался в своем исследовании на резолюции Совета Безопасности ООН и документы Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. Теоретической базой данного исследования также являются учебные пособия по международному праву беженцев, среди которых необходимо отметить труд Л.В. Павловой и А.В. Селиванова, комментарий к Конвенции о статусе беженцев 1951 г. под редакцией А. Циммермана.

Следует начать с того, что само явление нелегальной миграции возникает в результате сочетания ряда причин и условий. Как справедливо отмечается исследователями, в первую очередь, это межрегиональное неравенство в экономическом развитии, вооруженные конфликты, политическая нестабильность, подавление прав человека [1], последствия изменения климата и демографическая динамика [18]. Тем не менее, нельзя недооценивать значимость параллельного процесса, когда западные государства, в частности Европейского союза, несмотря на заявления об общем стремлении улучшить положение лиц, ищущих убежище, принимают меры по отдалению всех мигрантов от границ государств. Европейский союз ограничивает доступ на свою территорию посредством правовых и политических методов, таких как выдача виз, введение санкций для перевозчиков, непринятие ходатайств в приграничных зонах или возвращение нелегальных мигрантов на лодках без выяснения причин их следования в ЕС. США и Австралия, так называемые неоколониальные государства, успешно практикуют экстратерриториальное рассмотрение ходатайств об убежище. Так, Австралия стала создательницей программы «Тихоокеанское решение», предполагающей содержание нелегальных мигрантов в специальных центрах на островах, из-за чего они проходят там предварительную проверку и не допускаются на территорию государства в случае определения ходатайств явно необоснованными, что значительно уменьшает шансы на получение международной защиты [16]. Весь комплекс действий государств, препятствующих проникновению мигрантов на свою территорию был назван новым термином – политикой *non-entrée* [15]. Стоит отметить, что проявление подобной политики уже было осуждено Европейским

судом по правам человека, в связи с чем все более актуальным становится вопрос разделения смешанных миграционных потоков и соблюдения принципа невысылки.

Так в деле *Hirsi Jamaa and Others v. Italy 2012 г.* Европейский суд по правам человека рассматривал одну из противоправных практик Италии, когда специальная полиция задержала мигрантов в открытом море и обманным путем вернула их в Ливию без установления личностей или выяснения каких-либо обстоятельств, в результате чего 2 человека умерли по возвращению, одному удалось со второй попытки достичь берегов Италии и получить в ней защиту, а некоторые были признаны конвенционными беженцами в Триполи по мандату УВКБ ООН [14]. Данный случай показал, что политика ЕС не направлена на дифференциацию потоков мигрантов для выявления лиц, нуждающихся в защите, но скорее на ограничение их количества, и требует изменения подобной тенденции.

Смешанные потоки возникают из-за многообразия причин, вызывающих современную миграцию. Современное отношение к мигрантам также нельзя назвать однообразным. Европейская общественность свидетельствует о победах националистических идей и политических партий правого толка, а также о возмущении по поводу затрат на содержание беженцев. В то же время, все больше людей приходит к пониманию того, что миграция может быть полезна обществу при условии ее упорядоченности и подконтрольности. Международная организация по миграции, созданная в 1951 году, сегодня включает в себя 157 государств-членов и является ведущим межправительственным учреждением, призванным содействовать упорядочению процессов миграции ради всеобщего блага [4].

В условиях смешанных потоков и распространенности нелегальной миграции государствам необходимо прикладывать значительные усилия, чтобы обеспечить защиту прав наиболее уязвимых групп мигрантов, таких как жертвы торговли людьми или лица, ищущие убежище. Таким образом, государствам следует принимать меры и устанавливать процедуры, которые защищали бы права каждого отдельного мигранта и соответствовали бы принципам международного права [6].

В свете сложившегося международного кризиса приобретают особую актуальность два специальные общепризнанные принципа права беженцев: принцип невысылки *non-refoulement* и принцип международной солидарности.

Принцип запрета высылки *non-refoulement*, признается мировым сообществом в качестве «краеугольного камня международного права беженцев» [5]. Более того, принцип невысылки нашел свое отражение в международном праве прав человека и признается «неотъемлемым продолжением» права искать убежище, закрепленном в ст. 14 Всеобщей декларации прав человека [21]. Несмотря на то, что право на получение убежища так и не нашло своего закрепления в международно-

правовых документах, принцип невысылки предоставляет минимальную гарантию того, что человек будет защищен от возвращения в государство, где он вполне обоснованно подвергнется преследованиям. Тем не менее, практика государств свидетельствует о том, что гарантия невысылки постоянно находится под угрозой ее нарушения как путем прямых действий государств, так и при помощи косвенных мер недопуска на территорию, поэтому исследователи справедливо считают политику non-entrée наибольшей угрозой принципу невысылки в наши дни.

Возвращаясь к ситуации мигрантов, пересекающих Средиземное море и следующих из Ливии, следует отметить, что представительница ЕС, также, как и представитель Африканского Союза, подтвердили в Совете Безопасности ООН, что в Ливии преобладает конфликтная ситуация и отсутствует правительство национального единства, которое будет осуществлять свою законную власть на всей территории страны и контролировать ее сухопутные и морские границы [18]. Таким образом, не оставляет сомнений ответ на вопрос о том, можно ли возвращать мигрантов на границу Ливии и существуют ли гарантии защиты их прав в данной стране.

Принцип международной солидарности в осуществлении защиты прав беженцев закреплен в ряде международных документов универсального и регионального характера [5]. Впервые трактовка данного принципа была дана в Декларации ООН о территориальном убежище, где предусматривалось, что в случае, если государство испытывает затруднение в предоставлении убежища, другие государства раздельно или совместно, или через Организацию Объединенных Наций должны рассматривать в духе международной солидарности надлежащие меры для облегчения бремени, лежащего на этом государстве [2]. Как справедливо отмечалось в Гаагской декларации о будущей политике в отношении беженцев и мигрантов 2002 г., одним из испытанных способов решения обостряющихся проблем потоков беженцев и международной миграции является активное региональное сотрудничество. В глобальных рамках именно региональные механизмы сотрудничества должны укреплять права человека, достоинство, солидарность и совместную ответственность [8].

Европейский союз имеет длительный опыт выработки общего решения миграционного вопроса. Дублинская система распределения ответственности, которая начала свое формирование в 1990 г. с принятием Дублинской конвенции, стала важным шагом ЕС в политическом направлении, однако она никак не улучшила положения мигрантов и беженцев в данном регионе. Принятый под давлением Германии Дублинский регламент не решил проблему разделения бремени ответственности: лагеря для нелегальных мигрантов в Греции находятся в таком плохом состоянии, что, в частности, немецкие суды запретили депортировать туда тех, кто прибыл в Германию через Грецию [3]. В 2000 г. на Европейской конференции по вопросам убежища было рассмотрено предложение по введению

квот, согласно которым лица, получившие защиту от высылки, будут распределяться между государствами-членами ЕС. Данное предложение подверглось значительной критике за смешение конвенционной и временной защиты, хотя, стоит отметить, что система квот уменьшила бы нагрузку на государства ЕС, имеющие внешние границы с третьими странами и принимающими наибольшее число ходатайств.

Решение, которое Европейский союз хочет предложить сегодня, сразу вызывает беспокойство у многочисленных экспертов, так как оно нацелено на уничтожение лодок нелегальных перевозчиков и не учитывает должным образом тот факт, что сохраняются причины вынужденной миграции, а лица, ищущие убежище, не получают международной защиты и реализации минимального набора своих прав. Совместная позиция ООН по поводу происходящего в Средиземноморье была отражена в докладе Специального представителя Генерального секретаря по вопросам международной миграции и развития, Питера Сазерленда, на упомянутом выше заседании Совета Безопасности ООН. Специальный представитель определил список приоритетных задач, которые должны решить меры коллективного реагирования: спасение жизни людей и защита прав беженцев и мигрантов, принятие эффективных правоохранительных мер в отношении лиц, занимающихся незаконным ввозом и торговлей людьми, создание безопасных механизмов расселения беженцев, воссоединения семей и трудовой миграции, а также укрепление солидарности со странами, находящимися вблизи конфликтов [18].

План совместных действий ЕС сейчас находится в разработке, но его задача уже была четко определена: использовать все методы, чтобы разрушить бизнес-модель нелегальных перевозчиков [9]. Подобная логика была обусловлена успехом операции Аталанта, нацеленной на борьбу с пиратскими суднами у берегов Сомали, как это было отмечено в одном из пунктов плана действий ЕС в сфере миграции [20]. Именно указанная стратегия ЕС и критикуется рядом руководителей и организаций и, как справедливо отметил Президент Европейской Комиссии, «если мы закроем для людей все двери, они придут через окна» [13].

Перед Советом Безопасности ООН в ближайшем будущем может стать вопрос о допустимости военного вмешательства на территорию Ливии, чтобы ЕС мог реализовывать свой план борьбы с нелегальными перевозчиками и торговцами людьми. Как было отмечено в совместном заявлении министров иностранных дел и министров обороны государств ЕС, общемировая и европейская ситуация с безопасностью претерпели значительные изменения, что обусловило необходимость принятия более сильной и эффективной Общей политики ЕС в сфере безопасности и обороны, первым шагом которой стало создание EUNAVFOR Med, военно-морских сил ЕС в Средиземноморье [10]. Однако даже если подобная военная операция и предотвратит многочисленные трагедии в море, она не защитит

прав мигрантов и лиц, ищущих убежище, оказавшихся в странах таких транзита, как например Ливия, которую с трудом можно считать третьей безопасной страной на пути следования из-за многочисленных сообщений о нарушениях прав человека в данном государстве, охваченном длительным конфликтом [17].

В практике Совета Безопасности ООН уже принимались резолюции, которые признавали трансграничные потоки беженцев угрозой международному миру и безопасности, как это было во время конфликта на Кипре [19]. Тем не менее, даже если такая угроза и будет признана Советом Безопасности ООН в кризисе Средиземноморья, то статья 42 Устава ООН позволяет санкционировать только те военные меры, которые необходимы для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Поэтому необходимо вернуться к изначальной проблеме цели военной операции ЕС, которая скорее устраняет последствия миграционного кризиса, чем его истинные причины и никак не отвечает на нужды мигрантов и беженцев. Остается также надеяться и на то, что Совет Безопасности, уделит внимание защите принципа невысылки и мерам ответственности за нарушения прав человека, которые могут возникнуть в ходе проведения военной операции в Средиземном море из-за сложности идентификации судов перевозчиков, а также вероятности случайных смертей во время захвата кораблей с мигрантами на борту.

В заключение, следует отметить, что озвученные четыре года назад слова Верховного комиссара ООН по делам беженцев Антонио Гутерреша о том, что сегодняшняя сложная обстановка еще раз подтверждает необходимость предотвращения перерастания экономического кризиса в кризис предоставления защиты для беженцев, стали еще более актуальными сегодня [11]. Несмотря на то, что ООН уже давно уделяет внимание теме борьбы с нелегальной миграцией, современный кризис требует неординарных решений, которые выходят за рамки принятия дополнительных международных соглашений. Нужно согласиться со Специальным представителем Генерального секретаря по вопросам международной миграции и развития в том, что ответом на нелегальную миграцию станет обеспечение более безопасного доступа к каналам легальной миграции, наращивание потенциала стран и справедливое распределение бремени ответственности в предоставлении международной защиты всем тем, кто в ней нуждается [18].

Список использованных источников

1. Бахур О.И. Международное сотрудничество Республики Беларусь в области противодействия незаконной миграции / О.И. Бахур // Белорусский журнал международного права и международных отношений. — 2005. — № 2. [Электронный ресурс]. — 2015. — Режим доступа: <http://evolutio.info/content/view/749/113/>. - Дата доступа: 01.03.2015.

2. Декларация о территориальном убежище 1967 г.: резолюция 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1967 года // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/territorial_asylum.shtml. – Дата доступа: 12.03.2013.
3. Как бороться с нелегальной миграцией // Deutsche Welle [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://dw.de/p/19wyW>. – Дата доступа: 12.04.2014.
4. О миграции // Международная организация по миграции [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа: <http://moscow.iom.int/russian/raboutus.html>. – Дата доступа: 01.03.2015.
5. Павлова, Л. В., Селиванов, А. В. Международно-правовой статус беженца: пособие для студентов вузов // Л. В. Павлова, А. В. Селиванов. — Мн. : Тесей, 2006. — 192 с.
6. Тодорович И. Эволюция политики УВКБ ООН в контексте смешанных миграционных потоков / И. Тодорович // Белорусский журнал международного права и международных отношений. — 2005. — № 4. [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа: <http://evolutio.info/content/view/796/113/>. – Дата доступа: 01.03.2015.
7. Устав Организации Объединенных Наций // Права человека: Сборник международных договоров. Т. I. Ч. 2. Универсальные договоры. ООН. Нью-Йорк, Женева: ООН, 1994. С. 765—771.
8. Declaration of The Hague on the Future of Refugee and Migration Policy, 22 November 2002, A/57/693 // Society for International Development - Netherlands Chapter [Electronic resource]. – 2013. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f13c9af4.html>. – Date of access: 22.03.2013.
9. EU draws up plans for military attacks on Libya targets to stop migrant boats // The Guardian [Electronic resource]. – 2015. – Mode of access: <http://www.theguardian.com/world/2015/may/10/eu-considers-military-attacks-on-targets-in-libya-to-stop-migrant-boats>. – Date of access: 21.05.2015.
10. EU Naval force to tackle Med smugglers set up by EU Foreign & Defence Ministers // European Union External Action [Electronic resource]. – 2015. – Mode of access: http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/190515_fac_defence_en.htm. – Date of access: 21.05.2015.
11. Guterres, A. Remarks at the Opening of the Judicial Year of the European Court of Human Rights, Strasbourg, 28 January 2011 / A. Guterres // United Nations High Commissioner for Refugees [Electronic resource]. – 2013. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/4d4693259.html>. – Date of access: 21.03.2013.
12. High Commissioner Zeid: Pushbacks endanger thousands in Bay of Bengal // OHCHR [Electronic resource]. – 2015. – Mode of access: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15960&LangID=E#sthash.h4Z2MQ5S.dpuf>. – Date of access: 21.05.2015.

13. High Representative/Vice-President Federica Mogherini's remarks at the UN Security Council, New York // European Union External Action [Electronic resource]. – 2015. – Mode of access: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150511_03_en.htm. – Date of access: 21.05.2015.
14. Hirsi Jamaa and Others v. Italy, Application no. 27765/09, 23 February 2012 / Council of Europe: European Court of Human Rights // Refworld [Electronic resource]. – 2013. – Mode of access: <http://www.refworld.org/docid/4f4507942.html>. – Date of access: 21.03.2013.
15. Hyndman, J., Mountz, A. Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe / J. Hyndman, A. Mountz // Government and Opposition. – 2008. – № 43. – P. 249–269.
16. Levy, C Refugees, Europe, Camps/State of Exception: "Into The Zone", the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-seekers (Theories and Practice) / C. Levy // Refugee Survey Quarterly. – 2010. – № 29. – P. 92-119.
17. 'Libya is full of cruelty': Stories of abduction, sexual violence and abuse from migrants and refugees // Amnesty International [Electronic resource]. – 2015. – Mode of access: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/1578/2015/en>. – Date of access: 21.05.2015.
18. Security Council, Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations, Seventieth year, 7439th meeting, Monday, 11 May 2015, 10 a.m. New York, S/PV.7439 // UN [Electronic resource]. – 2015. – Mode of access: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7439. – Date of access: 21.05.2015.
19. Security Council, Resolution 688 of 5 April 1991 // UN [Electronic resource]. – 2015. – Mode of access: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/24/IMG/NR059624.pdf?OpenElement>. – Date of access: 21.05.2015.
20. Ten point action plan on migration / Joint Foreign and Home Affairs Council // European Commission [Electronic resource]. – 2015. – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm. – Date of access: 21.05.2015.
21. The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary / Edited by A. Zimmermann. New York: Oxford University Press, 2011. – P. 1335.
22. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR seeking details on reports of boats forced back from Australia, 10 January 2014 // Refworld [Electronic resource]. – 2014. – Mode of access: <http://www.refworld.org/docid/52d39bbb4.html>. – Date of access: 25.03.2014.