

ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИТИКИ УВКБ ООН В КОНТЕКСТЕ СМЕШАННЫХ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ

Илья Тодорович

Сегодня найдется немного вопросов более дискуссионных, нежели проблемы миграции и убежища как в развитых, так и в развивающихся странах. Конец «холодной войны», формирование «глобальной экономики», события 11 сентября 2001 г., война с терроризмом и ставшие ее результатом конфликты в Афганистане и Ираке повлекли за собой рост беспокойства по поводу международной миграции, как обоснованного, так и беспочвенного. В последние несколько десятилетий это наиболее ярко отразилось в репортажах СМИ, особенно европейских каналов и корреспондентов, касающихся лиц, ищущих убежище. К счастью, в Беларуси эта негативная тенденция выражена не так ярко.

Международная миграция в значительной степени необходима для здоровой экономики, и часто она происходит с использованием легальных и регулируемых каналов в соответствии с потребностями государства. Несмотря на это, миграция является политическим вопросом в большинстве стран, которые получают от нее пользу. Но это приводит к ряду негативных последствий для мигрантов и беженцев. В большинстве случаев в странах назначения миграция воспринимается негативно. Мигранты часто рассматриваются как потенциальные конкуренты на внутреннем рынке рабочей силы, их обвиняют в росте преступности. Даже культурная идентичность местного населения воспринимается поставленной под угрозу на фоне слишком большого количества иммигрантов. После 11 сентября 2001 г., террористических актов в Беслане, Мадриде и Лондоне мигранты часто получают ярлыки потенциальных террористов. Однако в Беларуси на фоне снижения уровня рождаемости и собственных внутренне перемещенных из-за Чернобыльской катастрофы лиц миграция в политических дискуссиях рассматривалась в качестве возможного ценного вклада в развитие страны.

Населению принимающих стран миграция может не нравиться как и другие последствия глобализации. Однако они скорее будут с ней мириться, если политика в этой сфере будет упорядоченной, а не хаотичной. Следовательно, правительства должны прилагать усилия для того, чтобы «управлять» миграцией более эффективно. Однако международная миграция по-прежнему в некоторой степени находится вне контроля.

Все это важно для Беларуси, страны стратегически расположенной на миграционной оси Восток—Запад, что стало еще более очевидным после расширения границ ЕС в 2004 г. В контексте этой новой геополитической реальности вопросы миграции и убежища приобрели еще большую важность для страны и региона. Беларусь все чаще сталкивается с лицами, ищущими убежище, и нелегальными мигрантами из разных стран. Смешан-

ный поток лиц указанных категорий, который проходит через Беларусь, несмотря на их некоторое численное уменьшение, является феноменом, который имел место на протяжении веков и как свидетельствует история, продолжает оставаться таковым.

Реагирование на смешанные потоки — вызов для государств

Несмотря на то, что исследования в области миграции могут показать некоторые общие принципы международной миграции и обозначить связь между миграцией и социальным, экономическим и политическим развитием, они не дают полной картины данного явления. Очевидно, это выступает одной из причин того, что международная миграция до сих пор остается запутанной сферой, так как государства сталкиваются со смешанными (или комбинированными) потоками мигрантов.

Смешанные потоки возникают по различным причинам, включая преследования, конфликты, другие формы нарушения прав человека, природные или экономические катастрофы, крайнюю нищету, стремление людей к лучшему или комбинацию всех этих причин. Перемещение населения в настоящее время упростилось благодаря развитию транспорта, телекоммуникационных сетей, а также расширению контрабанды. Невозможно отделить глобализацию торговли и рынка капиталов от глобальных перемещений людей. Границы будут «давать течь», компании захотят перемещать персонал, а либеральные демократии откажутся от введения «драконовских мер», необходимых для того, чтобы сделать пограничный кордон по-настоящему непроницаемым.

В этих условиях государствам часто очень сложно провести границу между рабочими-мигрантами, жертвами торговли людьми, лицами, ищущими убежище, и лицами, пытающимися получить его мошенническим путем. Однако необходимо, чтобы государства могли установить политику и процедуры, которые удовлетворяли бы нуждам и соблюдали права каждого отдельного мигранта, найти решения данных вопросов в соответствии с национальными законодательствами и принципами международного права. Это является сложной задачей для большинства стран, которые пытаются использовать ряд запретительных юридических, судебных и административных мер, не всегда облегчающих отделение одной категории мигрантов от другой. Некоторые из этих мер являются реакцией на реальное или кажущееся злоупотребление системой убежища, и часто они могут вступать в противоречие с фундаментальными принципами прав человека. В широком смысле их можно разделить на четыре категории.

Во-первых, меры, ограничивающие доступ на территорию, например посредством визовых режимов, санкций для перевозчиков и барьерных мер.

Во-вторых, меры, ограничивающие доступ к процедуре получения убежища, например концепция «третьей безопасной страны». Около 100 двусторонних соглашений о реадмиссии было подписано между странами — членами Европейского союза и другими государствами. В них не содержится никаких ссылок на принципы защиты беженцев, Конвенцию 1951 г. и другие положения, которые бы позволили человеку просить об убежище в третьей стране. Как средства для возвращения лиц, ищущих убежище, они не отвечают требованиям элементарной безопасности.

В-третьих, такие меры, как арест, урезание социальных благ, ограничения в праве на работу, были введены, чтобы отпугнуть лиц, ищущих убежище. Очевидно, что лицо, ищущее убежище, воспринимается как недобросовестный заявитель, приехавший в Европу скорее для того, чтобы найти экономические и социальные выгоды, нежели для того, чтобы защититься от преследования.

В-четвертых, присутствует расширяющаяся тенденция к тому, чтобы толковать определение «беженец» более узко, например, признавая только государство как субъект преследования, в то время как внутренний конфликт и раскол государственной власти — главная причина появления беженцев. Другой пример — отклонение ходатайства на том основании, что лицо могло переехать в другую часть своей страны (так называемая «альтернатива внутреннего бегства»).

Международная правовая система, относящаяся к миграции

Международная правовая система, регулирующая миграцию, в последние годы стала более структурированной, и государства продолжают выступать за более четкое и усовершенствованное регулирование этой области. Международная конвенция о защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей, которая вступила в силу 1 июля 2003 г., имеющая целью поощрение соблюдения прав мигрантов, направлена на то, чтобы гарантировать равные обращение и условия для мигрантов всех национальностей. В частности, она придает особое значение тому, что легальные мигранты имеют основания претендовать на больший объем прав, нежели нелегалы, и что все мигранты имеют право на минимальную степень защиты независимо от их юридического статуса.

На решение проблем торговли людьми и контрабанды рабочей силы, которые доставляют беспокойство государствам, направлены два протокола, дополняющие Конвенцию ООН по борьбе с транснациональной организованной преступностью. Рекомендуемые принципы и руководящие указания по правам человека и торговле людьми, изданные Верховным комиссаром ООН по правам человека, несмотря на их рекомендательный характер, — еще один документ, направленный на защиту прав людей, ставших жертвой торговли людьми.

Эти документы взаимодействуют и дополняют другие инструменты по правам человека, такие

как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Конвенция о правах ребенка, которые эффективно использовались для защиты беженцев и других лиц, подмандатных УВКБ ООН. Некоторые положения международного морского и международного воздушного права также отвечают целям защиты в специфических условиях.

Такие международные структуры, как Международная организация труда, ЮНИСЕФ, Верховный комиссар ООН по правам человека и Международная организация по миграции, также вносят свой вклад в защиту лиц, ищущих убежище, и беженцев в контексте смешанных миграционных потоков, особенно когда речь идет о нелегальной миграции, торговле людьми и контрабанде рабочей силы.

УВКБ ООН и смешанные миграционные потоки

Авторитет УВКБ ООН в области предоставления защиты женщинам, мужчинам и детям, находящимся в его ведении, в контексте смешанных миграционных потоков бесспорен. УВКБ ООН всегда предпринимало сознательные попытки для того, чтобы установить четкие различия между беженцами и другими типами международных мигрантов с целью подчеркнуть особый статус и необходимость в защите для своих бенефициаров.

Наиболее ярко это отражено в резолюциях Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального совета за последние несколько десятилетий. ЭКОСОС в 1948 г. указал на то, что «проблема беженцев и перемещенных лиц должна отделяться от вопросов миграции». Несколько резолюций в начале 1950-х гг. призывали государства обеспечить беженцам, подпадающим под мандат УВКБ ООН, «все существующие возможности участвовать в проектах и получать выгоду от тех из них, которые стимулируют миграцию». Затем лишь в 1990 г. Генеральная Ассамблея одобрила заключение Исполкома УВКБ ООН, в котором, среди прочего, обращалось внимание на различия между беженцами и лицами, мигрирующими по экономическим и подобным причинам. Позже, в 1994 и 1995 гг., ЭКОСОС «подчеркнул, что международные усилия по предотвращению контрабанды нелегальных мигрантов, не должны препятствовать легальной миграции или свободе передвижения, или сокращать объем защиты, предоставляемый беженцам в соответствии с международным правом».

УВКБ ООН более активно включилось в общие миграционные вопросы в последнее десятилетие, с целью контроля того, что режим защиты не подвергается риску и что лица, ищущие убежище, и беженцы продолжают получать доступ к безопасности и защите. Действуя таким образом, УВКБ ООН пришлось столкнуться с некоторым числом прагматических жизненных предпосылок и давлением. Отчет Рабочей группы по миграции и убежищу выделяет следующие из них.

Во-первых, возможности УВКБ ООН в оказании влияния и модифицировании поведения государств, мигрантов и других вовлеченных акторов очень ограничены.

Во-вторых, не похоже, чтобы государства собирались отменять запретительные меры, которые они вводят для ограничения количества нелегальных мигрантов и реального или мнимого злоупотребления системой убежища (ужесточение визового режима, санкции для перевозчиков, проверка документов до пересечения границы, соглашения о реадмиссии, арест лиц, ищущих убежище).

В-третьих, даже если «замещающая миграция» необходима для выравнивания демографического дисбаланса и вытекающего из него дефицита рабочей силы, который возникает в некоторых регионах мира, вряд ли возможна либерализация государственной политики в отношении приема беженцев и лиц, ищущих убежище, до тех пор, пока государства не почувствуют, что их системы убежища «свободны от злоупотреблений» и экономически эффективны.

В-четвертых, существует множество важных противоречий в интересах и политике различных партнеров УВКБ ООН: государств, общественных и правозащитных организаций как в странах исхода, так и в принимающих и в транзитных странах, которые представлены в Исполнительном комитете организации. Для УВКБ ООН будет трудно удовлетворить потребности всех этих различных субъектов одновременно, оставаясь при этом приверженным своим собственным принципам защиты беженцев.

Один из наиболее существенных спорных вопросов в контексте смешанных миграционных потоков относится не к правовым проблемам, процессам гармонизации или гарантиям защиты в процедурах предоставления убежища, а к восприятию миграции обществом, которое эксплуатируется некоторыми политиками для извлечения сиюминутных выгод.

Беженцы все чаще воспринимаются не как люди, нуждающиеся в нашем сострадании и уважении, а как лица, злоупотребляющие системой убежища, преступники, задержанные за попытку нелегально проникнуть в страну, даже если эта самая страна не оставила им возможностей для легального поиска убежища. Враждебность, ксенофобия и расистские атаки на беженцев, лиц, ищущих убежище, и мигрантов стали обычным делом для большей части Европы. В полемике относительно нелегальной миграции, торговли людьми и контрабанды рабочей силы, с одной стороны, подчеркивается положение женщин и детей, ставших жертвами торговли людьми, а с другой — недооценивается отчаяние лиц, ищущих убежище, у которых нет никаких альтернатив, кроме как обратиться за помощью к перевозчикам, пытаясь найти прибежище. Слишком мало различий проводится между эксплуатируемым и эксплуатирующим. Говоря словами одного ученого, «превалирующие суждения по поводу перемещения людей ухудшаются: от помощи и гостеприимства — к неприятию и враждебности».

Однако, несмотря на это негативное окружение, гораздо больше может быть сделано для защиты женщин, мужчин и детей, подпадающих под

мандат УВКБ ООН в контексте смешанных миграционных потоков. Вопросы, относящиеся к полу и возрасту, например, нечасто служат предметом дискуссии, в то время как правовые и административные процедуры выходят на первый план. Отделение от этих вопросов может иметь разрушительные последствия для мигрантов в целом, включая лиц, ищущих убежище, и беженцев. Миграция женщин не уделялось должного внимания в прошлом, поскольку традиционно мобильность женщин была связана с передвижениями мужчин. Однако феминизация труда — важный фактор, с которым следует считаться в любых дебатах по поводу миграции и убежища. Специфическое положение женщин и детей, которые вынуждены получать доступ к безопасности через каналы торговли людьми или незаконного ввоза мигрантов, — также предмет особой заботы УВКБ ООН.

Интересы УВКБ ООН в сфере борьбы с незаконным ввозом мигрантов

Интересы УВКБ ООН в отношении незаконного ввоза мигрантов обусловлены как желанием убедиться, что право на убежище не противоречит механизмам, направленным на борьбу с такой контрабандой, так и желанием поддержать целостность международного режима защиты, удостоверившись, что системой убежища не злоупотребляют перевозчики. Вопросы убежища были учтены разработчиками Протокола по борьбе с контрабандой рабочей силы через включение охранного положения, гласящего: «ничто в данном Протоколе не должно влиять на права, обязанности и ответственность государств и отдельных лиц в соответствии с нормами международного права, включая нормы международного гуманитарного права и, в частности, где возможно, Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г., относящиеся к статусу беженцев и принципам невысылки, содержащимся в них».

Очевидно, что каналы незаконного ввоза мигрантов используются не только экономическими мигрантами, которые втягиваются в теневую экономику в стране назначения, но также истинными лицами, ищущими убежище, которые не в состоянии попасть в страну убежища законными способами. Гарантия того, что механизмы, защищающие лиц, ищущих убежище, существуют в рамках любой стратегии по борьбе с незаконным ввозом рабочей силы, — насущная задача, которую должно решать УВКБ ООН и государства.

Незаконный ввоз рабочей силы стал непредвиденным последствием ужесточения политики в сфере убежища, которая повлекла за собой дилемму: если незаконный ввоз рабочей силы полностью прекратится, большинство лиц, ищущих убежище, не смогут оказаться в безопасности. Пока государства имеют законные интересы в контроле над миграцией, эти меры должны быть сбалансированы с процедурами, помогающими беженцам получить доступ к убежищу. Особенно в случае гуманитарных катастроф политики должны проводить четкое различие между беженцами с подлинными жалобами, которые могут надеяться на убежище, и другими мигрантами, использующими нелегальные каналы.

Вовлеченность УВКБ ООН в борьбу с торговлей людьми

Лица, ставшие жертвами торговли людьми, могут подать ходатайство о получении статуса беженца как по данной, так и по другим причинам. В результате важно как можно скорее установить их личность и убедиться, что соответствующие «процедуры и процессы имеют место для получения и рассмотрения ходатайств от лиц, ставших жертвами траффинга, и что принцип невысылки уважается и государства следуют ему во всех случаях». УВКБ ООН заинтересовано в надлежащей идентификации лиц, ставших жертвами торговли людьми, особенно тех, кто нуждается в международной защите, и это не является задачей, которую невозможно выполнить.

Один позитивный пример был извлечен из операции УВКБ ООН в Албании. По оценкам исследований, около 100 000 албанских женщин и девочек, в большинстве своем из сельской местности, были переправлены в другие балканские страны и Восточную Европу. Более того, Албания также является одной из основных транзитных стран для торговцев женщинами и девочками из Центральной и Восточной Европы (например, Молдовы, Румынии, Украины, России и Болгарии), которые переправляются в Западную Европу. В дополнение к этому, аналогичные транснациональные пути могут также использовать экономические мигранты и беженцы.

В 2001 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании между албанским правительством, ОБСЕ, МОМ и УВКБ ООН, в котором стороны пришли к соглашению продолжать проверку нелегальных мигрантов и, среди прочего, выявлять лиц, ставших жертвами торговли людьми, и тех, кто может нуждаться в международной защите. Соглашение в Албании отражает тот факт, что быть жертвой торговли людьми само по себе не представляется достаточным основанием для ходатайства о предоставлении статуса беженца, но в то же время гарантирует доступ к процедуре, позволяющей рассмотреть обоснованных заявителей.

Дополнительные проблемы в контексте расширяющейся торговли людьми возникают также в связи с тем, что беженцы часто живут в областях экономического расслоения и высокого уровня безработицы, где насилие над женщинами и детьми и гендерная дискриминация в семьях, обществе и самом государстве не являются чем-то необычным. Лагерь беженцев, например, — богатая почва для торговли людьми, где женщины и дети могут стать ее жертвами в относительно богатые области страны убежища или даже соседних стран.

Часто, тем не менее, вопрос торговли людьми в лагерях заключается в том, что семьи и сообщества могут быть на каком-то уровне включены в эту деятельность, а также в том, что другие вопросы защиты имеют тенденцию затмевать этот феномен. Решение данной проблемы — ключевая задача защиты, как подчеркивается в пересмотренном Руководстве УВКБ ООН по предотвращению и ответственности за сексуальное и гендерное принуждение.

Глобальные консультации и Программа по вопросу о защите

Процесс, насущно важный для УВКБ ООН, государств и других агентств, занимающихся вопросами смешанных миграционных потоков, недавно завершился Глобальными консультациями по международной защите. Глобальные консультации собрали вместе правительства, общественные и межправительственные структуры, а также беженцев в трехступенчатом процессе. Первый этап включал в себя встречи членов правительств государств, присоединившихся к Конвенции и Протоколу о статусе беженцев, и имел своей целью укрепление обязательств государств-участников в сфере применения этих инструментов. Второй этап, состоявший из «круглых столов» для экспертов, дал возможность критической оценки развития права беженцев и анализа ряда других вопросов. Третий этап был посвящен операционным, практическим вопросам защиты с тем, чтобы конкретные инструменты, стандарты и подходы могли быть разработаны в сферах, не затронутых напрямую в Конвенции о статусе беженцев. Участие в Глобальных консультациях позволило государствам, помимо прочего, активизировать свои усилия в области защиты беженцев в контексте смешанных миграционных потоков. Глобальные консультации привели к выработке Программы по вопросу о защите, которая была принята Исполкомом УВКБ ООН и одобрена Генеральной Ассамблеей в 2002 г.

Одной из целей данного документа является защита беженцев в контексте смешанных миграционных потоков. Программа предоставляет УВКБ ООН действенный инструмент и является жизненно важной в данном контексте.

Международный диалог по связи между убежищем и миграцией

В результате сложной природы дебатов по смешанным миграционным потокам в последнее десятилетие возникло несколько региональных консультационных процессов, призванных содействовать реагированию на тенденции международной миграции на региональном уровне. УВКБ ООН, государства и другие агентства, занимающиеся смешанными миграционными потоками, часто извлекают пользу из подобных глобальных консультаций. В частности они создают форум, где государства с общими интересами в сфере миграции могут встречаться и обмениваться идеями. Секретариатами этих консультационных процессов часто управляют такие международные организации, как МОМ и УВКБ ООН.

Один из самых продолжительных процессов — Межправительственные консультации по вопросам убежища, беженцев и миграционной политике в Европе, Северной Америке и Австралии, инициированные УВКБ ООН в 1985 г. Их целью изначально было создание форума, где решение проблем беженцев могло бы обсуждаться всесторонне, включая превентивные меры, помощь в защите в странах первого убежища и решения в странах исхода. Постепенно Консультации развились в форум для неофициальных обсуждений и обмена

информацией между государствами-участниками по вопросам, относящимся к нелегальной миграции и убежищу. «Шаблон» консультаций был воспроизведен и усовершенствован в некоторых других региональных консультационных процессах, таких как Региональная конференция по миграции, известная также как «процесс Пуэбло» для 11 стран Северной и Центральной Америки, который начался в Мексике в 1996 г.

Существует ряд региональных процессов в Европе и Азии, также направленных на рассмотрение вопросов смешанных миграционных потоков, включая торговлю людьми, контрабанду рабочей силы, возвращение лиц, не нуждающихся в международной защите, и защиту беженцев. Для Беларуси это Женевский процесс СНГ, Будапештский и Седерчепингский процессы. Наиболее важные моменты этих региональных консультационных процессов были описаны в исследовании МОМ «Роль региональных консультационных процессов в управлении международной миграцией».

9 декабря 2003 г. в Женеве была создана Глобальная комиссия по международной миграции. Мандат комиссии состоит из трех пунктов:

– включить международную миграцию в глобальную повестку дня путем стимулирования всестороннего обсуждения между правительствами, международными организациями, академическими кругами, гражданским обществом, частным

сектором, СМИ и другими участниками всех аспектов миграции и относящихся к ней вопросов;

– анализировать пробелы в существующих подходах к миграции и исследовать перекрестные связи с другими проблемными полями путем анализа различных подходов и перспектив всех заинтересованных сторон в разных регионах, а также исследовать отношения миграции с другими принципиальными областями, которые вызывают миграцию и оказывают на нее влияние;

– представлять рекомендации Генеральному секретарю ООН и другим заинтересованным лицам по поводу усиления национального, регионального и глобального управления международной миграцией.

Комиссия независима от ООН и состоит из 15 признанных международных экспертов, представляющих все регионы и соединяющих широкий спектр миграционных перспектив и экспертных оценок. Она начала работу в январе 2004 г. и ожидалось, что к середине 2005 г. представит итоговый отчет Генеральному секретарю ООН и другим заинтересованным лицам. Хотя УВКБ ООН заинтересовано в том, чтобы права лиц, ищущих убежище, и беженцев были представлены в позитивной и конструктивной манере в Глобальной комиссии по международной миграции, отношения между УВКБ ООН и Комиссией до сих пор четко не установлены, но в ближайшее время ожидается их развитие.