

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

Редакция 2

**Решение проблем безопасности без отрицательных последствий для
защиты беженцев ***

- Точка зрения УВКБ ООН -

А. Введение

1. Вот уже более десяти лет вопросы безопасности являются неотъемлемой частью стратегий реагирования в отношении целого ряда проблем. После событий 11 сентября 2001 года усилились опасения в отношении угроз безопасности, источником которых является международный терроризм, что было вызвано резонансными террористическими актами и происшествиями, которые впоследствии имели место во многих регионах мира. Иногда проводят параллель между активизацией международного терроризма и процессом перемещения людей. Опасения по поводу того, что беженцы и искатели убежища могли бы представлять собой угрозу для принимающей страны, подпитываются ксенофобской риторикой, направленной на усиление поддержки ограничительной политики в сфере убежища.

2. На взгляд УВКБ ООН, вопросы безопасности и защиты не являются взаимоисключающими. Приоритет, отданный вопросам безопасности в ущерб вопросам защиты, не принес желаемых результатов. Однако вполне возможно обеспечить, чтобы у тех, кто был вынужден покинуть дом из-за преследований, конфликтов и отсутствия безопасности, был доступ к международной защите, и при этом не была нарушена целостность каналов получения убежища.

3. УВКБ ООН разделяет обоснованное беспокойство государств по поводу необходимости обеспечить, чтобы у тех, кто поддерживает или совершает террористические акты, не было никаких возможностей получить доступ на территорию государств – с целью найти безопасное прибежище, избежать уголовного преследования или осуществить новые теракты. Однако эффективный ответ на возможные угрозы безопасности нельзя строить на мерах, направленных на ограничение передвижения беженцев и мигрантов и дальнейшее сокращение доступа на безопасные территории. Это попросту приводит к переносу маршрутов перемещений беженцев и мигрантов, ухудшает их положение и способствует процветанию бизнеса контрабандистов и торговцев людьми.

4. Вместо этого УВКБ ООН призывает к реализации комплексных ответных мер, которые будут сосредоточены на решении проблем потоков искателей убежища и мигрантов, что позволило бы государствам идентифицировать въезжающих на их территорию лиц и реагировать на проблемы в области защиты и безопасности в соответствии с их обязательствами по международному праву. Необходимо ввести в действие соответствующие механизмы в рамках предоставления убежища, которые существуют и в других областях.

* Эта редакция Записки заменяет собой предыдущую редакцию, выпущенную в ноябре 2001 г. под заглавием «Решение проблем безопасности без отрицательных последствий для защиты беженцев – точка зрения УВКБ ООН, редакция 1».

5. Изложенные ниже замечания выработаны с учетом перечисленных обстоятельств и с целью обеспечения того, чтобы меры по борьбе с терроризмом отвечали различным аспектам международного права, прежде всего международного права в области прав человека, международного права по вопросам беженцев и международного гуманитарного права.

В. Общие замечания

6. Озабоченность УВКБ ООН вызвана, главным образом, двумя аспектами проблемы: тем, что лица, ищущие убежище, и беженцы могут подвергаться гонениям в результате предвзятости общественного мнения и слишком строгих ограничивающих законодательных или административных мер, а также тем, что могут быть подорваны основы тщательно выстроенных стандартов защиты беженцев. Существует риск того, что из-за нынешней обеспокоенности по поводу международного терроризма те, кто стремится обрести защиту, будут восприниматься как угроза безопасности. Это может привести к усилению страха и ксенофобии среди местного населения, проявляющихся во враждебном отношении к лицам, ищущим убежище, и беженцам, вплоть до осуществления физических нападений на них. Такие страхи и тревоги могут упрочить нарастающую тенденцию к возведению препятствий для того, чтобы избежать предполагаемой опасности. Такая ситуация в ряде государств приводит к тому, что лица, ищущие убежище, сталкиваются с трудностями – либо в вопросах доступа к процедурам получения убежища, либо в вопросах опровержения презумпций относительно обоснованности их ходатайств, которые обусловлены их этническим происхождением или способом прибытия. То, что лица, ищущие убежище, прибыли незаконным путем, не лишает силы их ходатайства.

7. Любая дискуссия о гарантиях безопасности для принимающей страны должна начинаться с признания того, что беженцы сами спасаются от преследований и насилия, в том числе и от террористических актов. Еще одной отправной точкой является то, что международные акты, касающиеся беженцев, не предусматривают безопасного прибежища для террористов и не защищают их от уголовного преследования. Наоборот, они делают возможным и необходимым выявление лиц, занимающихся террористической деятельностью, предусматривают их исключение из статуса беженца и не служат им щитом от уголовного преследования, как и не предотвращают их экстрадицию либо высылку.

8. Общий вывод УВКБ ООН заключается в том, что противодействие террористической угрозе в области политики предоставления убежища не обуславливает необходимость изменения принципов, на которых основана защита беженцев, а требует комплексного и согласованного подхода к ситуациям, связанным со смешанными перемещениями беженцев, мигрантов и других лиц, причем этот подход должен предусматривать надлежащие гарантии безопасности и защиты.

С. Допуск/доступ к процедуре определения статуса беженца

9. УВКБ ООН должным образом воспринимает потенциальное желание государств усилить пограничный контроль как один из способов выявления угроз безопасности в пункте въезда. Расширение сотрудничества между пограничными службами, разведывательными службами и органами по вопросам предоставления убежища заинтересованного государства, другими государствами, расположенными на маршрутах движения, и такими организациями, как Интерпол, Европол и Фронтекс, а также использование таких систем, как «Евродак», могло бы способствовать заблаговременному выявлению лиц, подозреваемых в терроризме. Усиленные контрольные меры по обеспечению безопасности, в том числе с применением биометрических характеристик, как то сканирование отпечатков пальцев, сетчатки глаза и (или) данных о характерных чертах

лица, - это разумные меры, при условии, что они осуществляются в соответствии с принципами защиты данных и другими актуальными нормами в области прав человека. Надлежащие меры по отсеву обоснованы, если они проводятся согласно принципам необходимости, соразмерности и недискриминации, при условии обеспечения судебного контроля. Суждение, вынесенное о человеке исключительно на основании его предполагаемого гражданства, расы, вероисповедания или этнического происхождения, на взгляд УВКБ ООН, было бы дискриминационным и необоснованным.

10. УВКБ ООН продолжает работать с государствами над созданием и внедрением систем управления границами с учетом необходимости обеспечения защиты. Несколько лет назад УВКБ ООН разработало «Десятикомпонентный план по защите беженцев и смешанной миграции», где представлены практические предложения относительно стратегий управления и систем въезда. В основе плана лежат меры, призванные обеспечить выявление беженцев и лиц, ищущих убежища (и других лиц с особыми потребностями), которые передвигаются с нарушением законодательства, обеспечение их защиты от высылки и предоставление им доступа к процедурам предоставления убежища. Стабильные возможности для приема прибывающих, оказания им помощи, проведения их регистрации и предварительной проверки поддерживают осуществление мер по борьбе с терроризмом и обеспечению безопасности, позволяя государствам проводить различие между разными категориями прибывающих лиц, а также заблаговременно выявлять тех, кто может представлять угрозу безопасности¹.

11. Неизбирательный недопуск лиц, ищущих убежища, на границах или в пунктах въезда может быть равносителен принудительной высылке (*refoulement*). Все люди имеют право просить убежища. Решение по ходатайству о предоставлении убежища следует принимать по существу, а не исходя из отрицательных и дискриминационных предположений, вытекающих из этнического происхождения или вероисповедания заявителя.

12. Определение понятия «беженец», применимое надлежащим образом, должно привести либо к невключению, либо к исключению лиц, ответственных за тяжкие уголовные деяния, включая террористические акты. Поскольку вопросы исключения зачастую сложны, УВКБ ООН продолжает настаивать на том, что их следует по-прежнему рассматривать в рамках обычной процедуры предоставления убежища, которая предусматривает полную фактическую и юридическую оценку конкретного дела квалифицированными сотрудниками.

13. В случаях, где существует обоснованная возможность возникновения вопросов исключения в деле лица, подавшего ходатайство о предоставлении убежища, государства очевидно заинтересованы в срочных процессах принятия решений. В таких случаях УВКБ ООН продолжает поддерживать необходимость проведения надлежащей фактической и юридической оценки, но считает, что эту задачу можно было бы выполнить посредством первоочередного и ускоренного рассмотрения ходатайства специализированным «подразделением по вопросам исключения» в структуре процесса определения статуса беженца. Сотрудники такого подразделения обладали бы опытом работы в соответствующих сферах законодательства о беженцах и уголовного права, специальными знаниями о террористических организациях и четко налаженными каналами связи с разведывательными службами и правоохранительными органами, занимающимися уголовными делами. Опыт специалистов и четкая ориентация на источники информации обеспечили бы незамедлительное и качественное принятие решений. УВКБ ООН

¹ Подробную информацию см. в документе УВКБ ООН, Защита беженцев и смешанная миграция: Десятикомпонентный план в действии, февраль 2011 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/4ecb59a62.html>.

способствует перестройке процесса предоставления убежища для того, чтобы обеспечить создание и функционирование такого подразделения.

14. Если лицо, ищущее убежище, разыскивается национальными судами в стране убежища, то рассмотрение ходатайства можно было бы отложить до завершения уголовного процесса. В случаях, где от страны происхождения получен запрос об экстрадиции, процедуры рассмотрения ходатайства и экстрадиции можно проводить параллельно, однако вынесение решения по ходатайству о предоставлении статуса беженца должно предшествовать принятию решения об экстрадиции. Лицо, ищущее убежище, может, однако, быть выдано в другую страну, нежели страна происхождения, при условии отсутствия опасности преследований и гарантирования доступа к процедуре определения статуса беженца. В этом контексте УВКБ ООН напоминает об обязательстве государств предавать террористов правосудию, как было заявлено в Резолюции 1373 Совета Безопасности ООН от 28 сентября 2001 г. и совсем недавно подтверждено в Резолюции Совета Безопасности ООН от 24 сентября 2014 г.

15. В условиях гуманитарных кризисов, включая массовые притоки и сложные или смешанные трансграничные перемещения населения, где существующие меры реагирования не годятся или не соответствуют ситуации, в качестве соответствующей многосторонней меры реагирования можно внедрить механизмы временной защиты или временного пребывания, чтобы обеспечить защиту от высылки и надлежащее обращение с теми, кто нуждается в международной защите. Условия приема в таких ситуациях требуют наличия надлежащих систем выявления, регистрации и документирования заявителей, включая проверку личности и проверку на соответствие требованиям безопасности².

D. Ограничения на передвижение лиц, ищущих убежище

16. Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Протокол 1967 г. к ней (далее – «Конвенция 1951 г. о беженцах»), а также право в области прав человека только в порядке исключения, а не как правило, не запрещают вводить ограничения на передвижение лиц, ищущих убежище, включая их задержание, если это необходимо в обстоятельствах, предписанных законом, и с условием предоставления надлежащих процессуальных гарантий. Задержание считается обоснованно необходимым, если имеются веские основания подозревать в конкретном деле наличие связей с терроризмом³. УВКБ ООН не поддерживает правила, которые внедряются и (или) рассматриваются в ряде государств в ответ на снова возникшие опасения в отношении терроризма и которые предусматривают автоматическое задержание всех лиц, ищущих убежище, въезжающих в страну незаконно или прибывающих из конкретных стран. Эти правила, по мнению УВКБ ООН, противоречили бы устоявшимся стандартам в отношении задержания, согласованным государствами, и могли бы рассматриваться как произвольная, даже дискриминационная мера реагирования, которая в итоге вступила бы в противоречие с международными правовыми нормами.

E. Обмен данными о лицах, ищущих убежище

17. УВКБ ООН признает, что обмен данными между государствами играет важнейшую роль при условии, что он осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и стандартами защиты данных и с должным учетом того, что дозволено международным

² Подробную информацию см. в документе УВКБ ООН, Рекомендации относительно механизмов временной защиты или временного пребывания, февраль 2014 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/5347ac894.html>.

³ Подробную информацию см. в документе УВКБ ООН, Руководство по применяемым критериям и стандартам в отношении задержания лиц, ищущих убежище, и альтернатив содержанию под стражей, 2012 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/51f8f6930.html>.

правом по вопросам беженцев и международным правом в области прав человека⁴. Следовательно, государства, среди прочего, должны принимать во внимание общепринятый принцип, согласно которому информация о лицах, ищущих убежище, не должна предоставляться стране происхождения. Это могло бы угрожать безопасности самого лица, ищущего убежище, и (или) членов его семьи, оставшихся в стране происхождения. Передовая практика государств действительно предусматривает проведение политики строгой конфиденциальности. Если, в порядке исключения, контакт с органами власти страны происхождения все же считается необходимым – в случае, когда возникло подозрение в причастности к террористической деятельности, а необходимая информация может быть получена только от этих органов – факт подачи рассматриваемым лицом ходатайства о предоставлении убежища не подлежит разглашению.

Г. Исключение из статуса беженца

18. Лица, ответственные за тяжкие преступления, на законных основаниях исключаются из статуса беженца в силу положений международных актов по вопросам беженцев. УВКБ ООН призывает государства применять положения об исключении неукоснительно, но при этом делать это надлежащим образом⁵. Управление также призывает государства, которые еще не включили положения об исключении Конвенции 1951 г. о беженцах в национальное законодательство, сделать это. Это соответствует не только предписаниям международного права, но и резолюциям Совета Безопасности ООН, которые призывают государства не давать убежище террористам, в частности, Резолюция 1373 (2001) и Резолюция 1624 от 14 сентября 2005 г., требуют принятия соответствующих мер по отношению к лицам, ищущим убежище. Как утверждается в этих и многочисленных других резолюциях, принятых Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей ООН, такие меры, однако, должны соответствовать нормам международного права, в том числе международного права в области прав человека, международного права по вопросам беженцев и международного гуманитарного права.

19. Преступления, упомянутые в статье 1F(a) Конвенции 1951 г. о беженцах, – преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности – это преступления, определенные как таковые в международных правовых актах, и их следует толковать с позиций ряда развивающихся источников международного уголовного права. Преступления, которые в мирное время надлежащим образом квалифицировались бы как акты терроризма, в целом будут отвечать определению «военные преступления», если они совершены в ситуации вооруженного конфликта. При определенных обстоятельствах такие деяния могут также составлять преступления против человечности.

20. Статья 1F(c) касается деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций. Многие из деяний, подпадающих под действие этого положения, могут совершаться только лицами, действующими от имени государств или подобных им образований, потому что цели и принципы ООН призваны быть руководством для государств в их отношениях друг с другом. Вместе с тем, под действие этого положения об исключении могут подпадать и деяния, которые справедливо считаются имеющими террористический характер и которые, учитывая их тяжесть и характер, могут повлиять на международный мир и безопасность или на дружеские отношения между государствами.

⁴ Подробную информацию см. в документе УВКБ ООН *Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR*, [Политика в отношении защиты персональных данных лиц, подмандатных УВКБ ООН], май 2015 г., <http://www.refworld.org/docid/55643c1d4.html>.

⁵ Подробную информацию см. в документе УВКБ ООН Рекомендации по международной защите №5: Применение положений об исключении согласно статье 1F Конвенции о статусе беженцев 1951 года, 4 сентября 2003 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/51f8f6a85.html>, и в сопровождающей его Справочной записке, <http://www.refworld.org.ru/docid/51f8f6b07.html>.

УВКБ ООН признает, что лица, не занимающие властные должности в государстве, могут быть исключены на основании статьи 1F(c) при условии, что установлено, что они навлекли на себя индивидуальную ответственность за рассматриваемые деяния.

21. Несмотря на вышеизложенное, главной нормой остается статья 1F(b). В этом положении об исключении упомянуты «тяжкие преступления неполитического характера» (совершенные вне страны, давшей убежище, и до того, как данные лица были допущены в эту страну в качестве беженцев). Однако оно в целом охватывает деяния, запрещенные соответствующими международными конвенциями и протоколами, касающимися вопросов терроризма, независимо от наличия политических мотивов таких деяний. В соответствии с подходами, выработанными в отношении экстрадиции, которые актуальны и в отношении исключения, насильственные террористические акты могут не соответствовать критериям преобладания и соразмерности, применяемым во многих юрисдикциях для определения политического характера правонарушения.

22. Ввиду серьезности этих вопросов и последствий неправильно принятого решения, применение любого положения об исключении следует по-прежнему оценивать в индивидуальном порядке, основываясь на имеющихся доказательствах, с соблюдением основных стандартов справедливости и правосудия. Как упоминалось выше, эта оценка должна проводиться в структуре процесса определения статуса беженца, однако в рамках специально адаптированных процедур исключения.

23. Кроме того, на взгляд УВКБ ООН, в ходе проведения этой оценки следует учитывать ряд дополнительных аспектов. Во-первых, устанавливая обоснованность исключения, не достаточно полагаться на определение конкретного преступления, лица или группы как «террористических». Вместо того чтобы сосредоточить внимание на названии, необходимо установить, являются ли рассматриваемые деяния преступлениями, которые подпадают под действие статьи 1F. Во-вторых, исключение требует установления факта индивидуальной ответственности заинтересованного лица за совершение рассматриваемых деяний, будь то в качестве непосредственного виновника или в качестве участника совершения этих деяний другим лицом. В-третьих, даже несмотря на то, что процесс рассмотрения дела об исключении не равносителен полноценному уголовному судебному разбирательству, стандарт доказательства («серьезные основания предполагать») должен иметь более высокий предел доказывания, нежели простое подозрение, и, по мнению УВКБ ООН, более высокий предел, чем соотношение вероятностей.

24. Если имеются достаточные доказательства того, что лицо, ищущее убежище, принадлежит к экстремистской группе, причастной к совершению тяжких преступлений, в том числе считающихся преступлениями террористического характера, то имеющаяся информация об этой группе может подтвердить вывод о том, что любое лицо, добровольно вступающее в эту группу или остающееся ее членом, может считаться несущим индивидуальную ответственность за рассматриваемые преступления. В процедурах предоставления убежища по таким делам это может повлечь за собой опровержимую презумпцию индивидуальной ответственности, что приводит к переносу бремени доказательства на лицо, ищущее убежище. Тем не менее, при вынесении решения об исключении следует учесть положение лица в организации, о которой идет речь, в том числе добровольность его членства в ней, а также возможную раздробленность определенных групп.

25. УВКБ ООН в полной мере осознает необходимость противодействия финансированию и другим формам поддержки террористических групп в соответствии с Резолюцией 1373 (2001) и последующими резолюциями Совета Безопасности ООН, а также согласно Международной конвенции 1999 г. о борьбе с финансированием терроризма.

Предоставление средств таким группам, в принципе, было бы равносильно преступлению, предполагающему исключение, или повлекло бы за собой индивидуальную ответственность за другие преступления – при этом необходимо было бы учитывать подробности каждого дела, ибо не все такие деяния могут достигать степени тяжести, необходимой для распространения на них действия статьи 1F. В зависимости от конкретных обстоятельств, например, если суммы средств невелики и предоставляются нерегулярно, правонарушение может не достигать необходимой степени тяжести.

26. Если положение об исключении применимо, то данное лицо не может пользоваться международной защитой беженцев по Конвенции 1951 г. о беженцах. Исключенное лицо все равно может быть защищено от возвращения в страну, где оно подвергается опасности жестокого обращения, в силу других международных правовых актов. В случаях, где заинтересованное государство может осуществлять юрисдикцию над деяниями, обусловившими применение исключения, УВКБ ООН рекомендует открывать уголовное производство.

Г. Аннулирование и лишение статуса беженца

27. Общие подозрения, основанные на религиозной принадлежности, этническом или национальном происхождении либо политических убеждениях, не оправдывают необходимость общего пересмотра дела, не говоря уже о возобновлении процедуры определения статуса беженца, по которой принято окончательное решение. Аннулирование статуса беженца – т.е. принятие решения, которое лишает законной силы первоначальное решение о признании беженцем – обычно осуществляется только после представления доказательств мошенничества или искажения фактов, имевших первоочередную важность для решения о признании беженцем. Это значит, что статус беженца может быть аннулирован, если оказалось, что критерии «включения» на момент признания беженцем не были соблюдены, например, из-за того, что лицо бежало от законного уголовного преследования, а не от преследований как таковых, либо если соответствующий орган должен был бы применить одно из положений об исключении, зная он обо всех имеющих отношение к делу фактах. Лишение статуса беженца целесообразно, если было установлено, в ходе осуществления процедур с достаточными гарантиями, что существуют серьезные основания предполагать, что после признания в качестве беженца рассматриваемое лицо совершило деяния, подпадающие под действие статьи 1F(a) или (c) Конвенции 1951 г. о беженцах⁶.

Н. Высылка, в том числе в страну происхождения

28. УВКБ ООН обеспокоено тем, что государства могут быть настроены высылать группы лиц или отдельных лиц по причине их религиозной принадлежности, этнического или национального происхождения либо политических убеждений, исходя лишь из предположения о том, что они могут быть причастны к терроризму. Международное законодательство о беженцах, в частности, статья 33(2) Конвенции 1951 г. о беженцах, не запрещает высылать лиц, признанных беженцами, однако при условии, что по конкретному делу установлено, что данное лицо представляет угрозу безопасности страны, давшей ему убежище, или общественную угрозу для этой страны. Поскольку эта угроза должна превосходить риски в случае возвращения, то УВКБ ООН отмечает, что такие решения о высылке должны приниматься с применением надлежащей правовой процедуры, которая бы обосновывала существование угрозы безопасности и позволяла данному лицу представить доказательства, которые могут опровергнуть обвинения.

⁶ Подробную информацию см. в документе УВКБ ООН, Комментарий по вопросу о лишении статуса беженца, 22 ноября 2004 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/4ac37c482.html>.

29. Высылка и исключение – это два разных процесса. Исключение – это отказ в предоставлении статуса беженца лицам, признанным не заслуживающими защиты, в силу совершенных ими определенных тяжких преступлений или чудовищных деяний; вместе с тем, исключение не позволяет беглым преступникам уйти от правосудия за такие преступления. Исключение стоит на страже справедливости института убежища. Высылка же направлена на защиту страны убежища и зависит от оценки существующей или будущей угрозы. Пределы доказывания для возвращения беженцев в страну происхождения – как исключение из принципа невысылки – должны быть особенно высокими.

I. Экстрадиция

30. Международное законодательство о беженцах не препятствует экстрадиции лиц, признанных беженцами, или лиц, ищущих убежище. Вместе с тем, экстрадиция может осуществляться только в том случае, если выдача разыскиваемого лица запрашивающему государству соответствует принципу невысылки. Говоря конкретнее, статья 33(1) Конвенции 1951 г. о беженцах устанавливает обязательный запрет на экстрадицию беженца в страну его или ее происхождения, кроме как в обстоятельствах, прямо предусмотренных в статье 33(2). Однако беженец может, быть экстрадирован в другую страну, нежели страна происхождения, при условии, что это не подвергнет его или ее опасности преследований либо в стране, которая потребовала экстрадиции, либо в другой стране.

31. Лица, ищущие убежище, в отношении которых страна происхождения заявила требование об экстрадиции, пользуются защитой от высылки согласно статье 33(1) Конвенции 1951 г. о беженцах в период рассмотрения их ходатайств, в том числе на этапе обжалования. В таких случаях необходимо рассматривать всю информацию, касающуюся требования об экстрадиции, и учитывать все обстоятельства, имеющие отношение к делу. Процедуры предоставления убежища и экстрадиции могут проводиться параллельно. Обязательства принимающего государства по международному законодательству о беженцах требуют, однако, чтобы решение по ходатайству о предоставлении убежища принимал специализированный орган, уполномоченный оценивать соответствие критериям международной защиты; также необходимо, чтобы принятие решения по ходатайству о предоставлении убежища предшествовало принятию решения об осуществлении экстрадиции.

32. Если требование об экстрадиции лица, ищущего убежище, поступило из другой страны, нежели страна происхождения, то процедура предоставления убежища может быть приостановлена и разыскиваемое лицо может быть выдано. При этом должно быть установлено, что такая выдача не повлечет за собой опасность преследований, и что приняты соответствующие меры для обеспечения доступа этого лица по завершении уголовного производства к процедуре рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища в соответствии со стандартами, требуемыми по Конвенции 1951 г. о беженцах. В случаях, где экстрадиция не может быть осуществлена по причинам, связанным с опасностью преследований или других форм причинения серьезного вреда в случае выдачи, надлежащей мерой реагирования, на взгляд УВКБ ООН, является уголовное преследование в стране убежища в соответствии с принципом *aut dedere aut judicare* («выдавать или осуществлять судебное преследование»)⁷.

J. Расширение и совершенствование уголовно-правовых норм

33. УВКБ ООН с одобрением восприняло бы принятие всеобъемлющей Конвенции о

⁷ Подробную информацию см. в документе УВКБ ООН, Руководящая записка по экстрадиции и международной защите беженцев, апрель 2008 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/4b697cc92.html>.

международном терроризме, а также и других международных или региональных правовых актов, которые послужили бы согласованной основой для их внедрения в национальное законодательство. УВКБ ООН уже представило свои замечания к проекту Конвенции и нескольким актам в рамках национального законодательства. Устранение пробелов в законодательстве и обеспечение четкости в определении террористических преступлений являются важными факторами ведения эффективной борьбы с терроризмом.

34. Вместе с тем, УВКБ ООН призывает правительства обеспечить, чтобы положения международных правовых актов и внутреннего законодательства не влекли за собой проведение каких-либо бесосновательных ассоциаций между лицами, ищущими убежища/беженцами и террористами. Кроме того, определения терминов должны быть очень точными. Если определения слишком широки и туманны, то существует риск того, что кое-кто будет злоупотреблять клеймом «террорист» в политических целях, например, для объявления вне закона деятельности политических оппонентов. Этот аспект является предметом озабоченности УВКБ ООН. Это вполне могло бы привести к взаимным обвинениям, которые стали бы равносильны преследованиям.

К. Неизменная важность переселения и других законных способов достижения безопасности

35. Поскольку число вынужденно перемещенных лиц в мире достигло 60 миллионов человек, многие из которых бежали от затяжных конфликтов и насилия, то дальнейшая поддержка процессов переселения является жизненно важной. УВКБ ООН продолжает стремиться к расширению круга стран для переселения в глобальном масштабе и усилению своих программ – начиная с рассмотрения вопросов в экстренном порядке и заканчивая систематическим использованием переселения с целью удовлетворения потребностей беженцев в долгосрочных решениях. Кроме того, УВКБ ООН ведет работу с государствами для обеспечения других безопасных путей допуска, как то гуманитарный допуск, гуманитарные визы, прием беженцев частными лицами, воссоединение семьи, стипендии, эвакуация по причинам медицинского характера и инициативы по мобильности рабочей силы, которые дополняют действующие программы переселения и позволяют лицам, нуждающимся в международной защите, почувствовать себя в безопасности.

36. В последние годы некоторые страны расширили свои обязательства по обеспечению переселения или других форм гуманитарного допуска, однако появились и признаки того, что поддержка таких программ может сократиться, особенно для определенных групп. Это не стало бы способствовать эффективной работе. В любом случае УВКБ ООН поддерживает усиление мер по проверке на соответствие требованиям безопасности, включая снятие отпечатков пальцев у кандидатов на переселение и другие формы допуска, с целью обеспечить действенность этих процедур.

37. В Европе УВКБ ООН приветствовало принятие европейских схем перемещения и переселения. Эти схемы предусматривают принятие мер и проведение проверок в сфере обеспечения безопасности, включая надлежащую регистрацию. Схемы перемещения и переселения, также как и глобальная программа УВКБ ООН по переселению, включая схемы воссоединения семей, прием беженцев частными лицами, выдача гуманитарных и студенческих виз, создают законные пути, представляющие собой альтернативу нерегулярному перемещению.

Л. Борьба с расизмом и ксенофобией

38. Приравнивать убежище к безопасному пристанищу для террористов не только юридически неверно, но использование такого подхода еще и очерняет беженцев в

общественном сознании и способствует выделению лиц определенных рас, гражданств и вероисповеданий с целью их дискриминации и преследований, питаемых ненавистью.

39. Недавние инциденты, связанные с нарушением безопасности в Европе и других регионах мира, привели в некоторых случаях к появлению необоснованных рассуждений с полярно противоположными мнениями. Полноценное применение Конвенции 1951 г. о беженцах и иммиграционной политики в целом является ключевым аспектом более масштабного ответа на существующие вызовы в этой области. Как предостерег Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций 20 ноября 2015 года, после террористических актов в Бейруте и Париже, мы не должны допускать «неуместных подозрений» в отношении беженцев и мигрантов, которые могут помочь в борьбе с ярким экстремизмом. Он также добавил, что такие искажения и дискриминация «могут только сыграть на руку террористам, старающимся посеять раздор и страх».

40. В это особенно сложное время необходимо неизменно решительное лидерство, которое позволит избежать излишней драматизации гуманитарных проблем, связанных с защитой беженцев, и деполитизировать их, а также даст возможность лучше понимать беженцев и их право искать убежища.

УВКБ ООН

Женева, 17 декабря 2015 г.