

# Открытый брифинг Контртеррористического комитета Совета безопасности ООН

Господин председатель,

Ваши Превосходительства,

Дамы и господа,

Прежде всего, позвольте мне поблагодарить вас за возможность обратиться к вашему Комитету и представить вашему вниманию точку зрения УВКБ ООН на общие моменты вопросов безопасности и международной защиты беженцев.

Во многих регионах мира отсутствие безопасности, непосредственно связанное с силовыми конфликтами, экстремистскими группировками и организованной преступностью, стало привычным атрибутом повседневной жизни. Зачастую, у этих ситуаций более глубокие корни, обусловленные возросшей степенью неравенства, недостаточным соблюдением принципов верховенства права и неэффективным управлением. Некоторые из этих ситуаций могут возникать даже в результате негативного влияния изменений климата на окружающую среду, что может усиливать конкурентную борьбу за ограниченные ресурсы. Ярким свидетельством отсутствия безопасности являются жизни 21,7 млн. беженцев и свыше 36,4 млн. внутренне перемещенных лиц - количества, которые насчитываются в мире на данный момент<sup>1</sup>. Подавляющее большинство беженцев спасается в ближайших странах своего региона, в частности в странах Африки к югу от Сахары, Ближнего Востока, некоторых регионов Азии, Латинской Америки и в Турции. Меньшее количество людей перемещаются дальше - в частности, через Средиземное море в Европу и другие страны. Мы уже видели - и продолжаем наблюдать - множество обнадеживающих проявлений сочувствия и солидарности по отношению к беженцам, но мы также становимся свидетелями набирающей обороты ксенофобии и вызывающей разногласия в обществе политики, которые подогреваются некомпетентными выступлениями в средствах массовой информации и на других общественных форумах. Это также проявляется в полемике, которая ведется в настоящее время вокруг угроз, связанных с терроризмом и потоками беженцев.

---

<sup>1</sup> По состоянию на середину 2016 года в мире насчитывалось более 16,5 млн. беженцев, которые подпадают под сферу полномочий УВКБ ООН, и более 36,4 млн. внутренне перемещенных лиц. См. Доклад УВКБ ООН о тенденциях за первое полугодие 2016 г., доступен по ссылке: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/58aa8f247/mid-year-trends-june-2016.html>. Кроме того, по данным БАПОР, по состоянию на конец 2015 года было зарегистрировано 5,2 млн. палестинских беженцев.

На этом фоне я хотел бы изложить несколько ключевых соображений, с точки зрения УВКБ ООН, которые могли бы помочь эффективно решить проблемы безопасности в контексте беженцев.

***Первое: обеспечение безопасности и защиту беженцев нужно понимать как взаимодополняющие цели.***

По нашему опыту, безопасность и защита наилучшим образом обеспечиваются за счет применения комплексного подхода, основанного на этом принципе. Меры по обеспечению доступа к безопасности и защите для тех, кто в этом нуждается, в том числе для спасающихся от террора, также могут способствовать сохранению безопасности транзитных и принимающих стран и сообществ. Однако, на практике проблемы безопасности часто превалируют над столь же важными гуманитарными вопросами и вопросами защиты. Мы наблюдаем это в политике ограничений при пересечении границы в ряде стран в различных регионах. Доступ к территории серьезно ограничивается созданием различных физических барьеров для въезда, визовыми требованиями и практикой запрета на пересечение границы. Такие меры часто оправдываются вопросами безопасности или же они заложены во внутренние программы, не связанные с фактическим присутствием беженцев.

Однако, как организация, которая сотрудничает с правительствами на всех континентах, УВКБ ООН часто становится свидетелем того, что политика отдавать приоритет безопасности перед защитой беженцев редко приносит желаемые результаты. Такие меры, как отказ во въезде беженцам и искателям убежища на границе, их задержание и ограничение доступа, в сочетании с немногочисленными безопасными и законными путями к безопасности, не могут быть приемлемым решением. Следствием подобных мер станет всего лишь изменение маршрута передвижения беженцев и усугубление и без того неустойчивой ситуации в охваченных конфликтом регионах. Что еще хуже, без законных и безопасных путей к безопасности люди, которым нечего терять, могут предпринимать рискованные и опасные путешествия, прибегая к помощи контрабандистов. Это создает среду для процветания контрабанды и торговли людьми, а также ситуацию, которой могут воспользоваться террористические группировки. Кроме того, называть беженцев лицами, представляющими угрозу безопасности, рискованно в том смысле, что это может создать предпосылки для ксенофобской и расистской риторики и даже привести к физическим нападениям на беженцев.

Иными словами, разделение вопросов безопасности и защиты приводит к негативным последствиям в обеих сферах.

***Второе: международное законодательство о беженцах обеспечивает прочную нормативно-правовую базу, в которой рассматриваются как вопросы безопасности, так и вопросы защиты.***

Международное законодательство о беженцах не создает препятствий для решения проблем безопасности. Напротив, с самого начала вопросы безопасности занимали важное место в международном режиме защиты беженцев.

Международное законодательство о беженцах направлено именно на обеспечение безопасности тех, кто спасается от конфликтов, насилия и преследования, в том числе от вооруженных оппозиционных группировок и террористов. Согласно этому законодательству обеспечивается механизм защиты людей от возврата к опасности причинения серьезного вреда, в частности путем применения принципа запрещения высылки, а также устанавливаются четкие параметры действий по усилению гуманитарных и защитных мер в отношении людей, которые спасаются от отсутствия безопасности. Соблюдение этих предписаний укрепляет верховенство права и, таким образом, обеспечивает защиту людей даже в тех случаях, когда их страны происхождения не могут или не хотят этого делать. Это начинается с определения «беженец» в Конвенции 1951 года, в котором установлены четкие критерии определения того, кто является беженцем и имеет право на международную защиту.

Вместе с тем, разработчики Конвенции 1951 года о статусе беженцев были очень хорошо осведомлены в вопросах национальной безопасности. В частности, они позаботились об обеспечении того, чтобы согласно режиму защиты беженцев не предоставлялось укрытие лицам, причастным к тяжким преступлениям или иным образом представляющим угрозу безопасности принимающих стран. Соответственно, в Конвенцию 1951 года были включены конкретные положения, согласно которым обеспечивается, что такие лица не смогут воспользоваться статусом беженца. Эти положения обеспечивают систему сдержек и противовесов, полностью учитывая интересы безопасности государств и принимающих сообществ и в то же время защищая права беженцев. Согласно статье 1F данной Конвенции, предусмотрено исключение из сферы международной защиты лиц, ответственных за совершение определенных тяжких преступлений или чудовищных деяний, которые по этой причине не заслуживают получения международной защиты в качестве беженцев.

В международном законодательстве о беженцах также четко оговаривается, что беженцы и лица, ищущие убежища, обязаны соблюдать законы принимающей страны. Они не защищены от привлечения к ответственности за любые преступления, совершенные ими на территории такой страны. Если установлено, что человек представляет угрозу безопасности, то его статус не препятствует принятию соответствующих мер. Это предусмотрено в конкретных положениях Конвенции 1951 г., согласно которым при четко определенных обстоятельствах допускается высылка беженца по соображениям национальной безопасности или общественного порядка.

Исходя из этого, а также с учетом вступительных рекомендаций этого Комитета и Исполнительного контртеррористического директората, важно положительно оценивать присоединение к международным документам о беженцах. Не менее важно создавать системы убежища, которые позволят справедливо и эффективно рассматривать ходатайства о предоставлении международной защиты. Такие системы предусматривают неукоснительное и осмотрительное применение положений об исключении. Когда государства берут на себя ответственность за определение статуса беженца, они могут проводить проверки и расследования, чтобы убедиться в том, что лица, чья причастность к террористической деятельности подпадает под сферу действия статьи 1F, будут исключены во время первоначального определения статуса беженца или же лишены этого статуса на более поздних этапах.

Согласно передовому опыту предполагается также сотрудничество между органами по вопросам убежища и службами безопасности и разведки. Каждой из этих структур отводится своя роль в выявлении лиц, которые могут подпадать под сферу действия положений об исключении или в отношении которых по другим причинам необходимо принять надлежащие меры для обеспечения безопасности принимающей страны и ее сообщества. При этом крайне важно, чтобы сотрудники пограничных служб, служб безопасности, правоохранительных и разведывательных органов прошли надлежащую подготовку по вопросам принципов и стандартов защиты данных. Сотрудничество между различными службами должно базироваться на четком понимании особой ситуации беженцев и лиц, ищущих убежища.

При наличии надлежащих гарантий, проверка безопасности, в том числе путем проведения проверок по базам данных Интерпола, также является важным элементом мониторинга безопасности, который должен осуществляться как на границе, так и в других ситуациях, например в процессе переселения. Кроме того, важно обеспечить синхронизацию баз данных, содержащих информацию, которая может помочь в выявлении лиц, стремящихся въехать в страну. В тех странах, в которых УВКБ ООН играет более важную роль на оперативном уровне, был достигнут прогресс в плане укрепления сотрудничества с принимающими странами по вопросам, связанным с безопасностью. УВКБ ООН и государства могут совместно работать не только над обеспечением того, чтобы лица, представляющие опасность, не злоупотребляли системой убежища, но и над обеспечением того, чтобы лица, нуждающиеся в международной защите и заслуживающие ее получения, не были лишены такой защиты из-за ложных обвинений в терроризме.

***Третье: в рамках взаимодействия необходимы надлежащие системы приема прибывших лиц и их перенаправления для прохождения соответствующих процедур.*** Это предполагает установление надлежащих защитных мер для предотвращения возможного проникновения в страну преступников или лиц, принадлежащих к террористическим или экстремистским организациям.

Для достижения этого УВКБ ООН продолжает сотрудничество с государствами по вопросам разработки и внедрения систем управления границей, в которых учитывается необходимость обеспечения защиты. Десять лет назад мы разработали «Десятикомпонентный план по защите беженцев и смешанной миграции», в котором содержатся практические рекомендации, в том числе касательно управления системами въезда. В декабре 2016 года мы опубликовали обновленный сборник, в котором содержатся более 120 новых практических инструментов и примеров мероприятий, направленных на обеспечение того, чтобы нелегально перемещающиеся беженцы и лица, ищущие убежища, [и другие лица с особыми потребностями] были выявлены, защищены от высылки, а также на обеспечение того, чтобы этим категориям лиц был предоставлен доступ к процедурам убежища.

Передовые практики в этом отношении предполагают: (1) надлежащую регистрацию, в том числе снятие биометрических данных, сотрудниками пограничных служб, которые прошли соответствующую подготовку по вопросам безопасности, защиты беженцев и защиты прав человека; (2) перенаправление лиц, ходатайствующих о предоставлении международной

защиты, для прохождения процедур предоставления убежища; и (3) выявление лиц, которые являются жертвами или подвергаются риску стать жертвами торговли людьми (или стали таковыми повторно), чтобы обеспечить им доступ к безопасности, защите и поддержке.

Когда ищущие убежища лица и беженцы регистрируются незамедлительно, а определение их статуса осуществляется справедливо и эффективно, государства могут быть более уверены в том, кто находится на их территории. Регистрация и определение статуса позволяют государствам в кратчайшие сроки выявить людей, которые нуждаются в защите, тех, кто не нуждается в защите, и тех, кто может представлять угрозу безопасности. В рамках этой системы мы уже представили аргументы в поддержку принципа неприменения задержания к лицам, ищущим убежища, кроме исключительных случаев, а также аргументы в отношении необходимости активного изучения альтернатив содержанию под стражей.

Например, в декабре 2016 года УВКБ ООН направило в Европейский Союз документ под названием "Улучшение защиты беженцев в ЕС и в мире"<sup>2</sup>, в котором содержался ряд предложений по общей системе регистрации для обеспечения организованного оформления прибытия, доступа к защите, проверки безопасности и воссоединения с семьей. Чтобы улучшить управление данными, эта система будет основываться на EURODAC и других соответствующих базах данных ЕС. В эту систему будет включена регистрация, проверка безопасности, выявление особых потребностей, направление в приемные центры, консультирование и предоставление информации, перенаправление для прохождения соответствующих процедур и оперативное принятие решений. Хотя этот документ был составлен специально под условия ЕС, его базовые положения могут быть применены ко множеству различных ситуаций, при которых масштабные передвижения беженцев и мигрантов затрагивают несколько стран или целые регионы.

***Четвертое: меры обеспечения безопасности принимающих стран и защиты беженцев должны приниматься не только в пунктах въезда, но и после прибытия беженца в страну.***

Способность беженцев самостоятельно обеспечивать себя в принимающей стране в ожидании других, более долгосрочных решений является ключевым моментом с точки зрения защиты, решений и безопасности. Обеспечение того, чтобы беженцы могли содержать себя и свои семьи и вносили свой вклад в жизнь общины, соответствует интересам как беженцев, так и интересам принимающих сообществ. Все в большем количестве исследований отмечается, что присутствие беженцев и их участие в жизни общества могут быть выгодны принимающим сообществам с экономической, социальной и культурной точек зрения. Доступ к средствам существования, образованию и социальным услугам в принимающем сообществе может предотвратить такие явления, как изоляция и

---

<sup>2</sup> Документ УВКБ ООН «Улучшение защиты беженцев в ЕС и в мире: предложения по восстановлению доверия посредством улучшенного управления, партнерства и солидарности», доступен по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>.

маргинализация беженцев, которые могут повлечь за собой отчуждение, лишение прав и, в крайних случаях, радикализацию.

Например, в промышленно развитых странах, в недавнем докладе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) представлены основные уроки, извлеченные из опыта стран-членов ОЭСР по содействию интеграции беженцев. В докладе подчеркивается важность скорейшего предоставления доступа к курсам по изучению языка, программам трудоустройства и услугам интеграции, в том числе искателям убежища с большими перспективами остаться в стране. Всемирный банк, МВФ и ОЭСР согласны с тем, что интеграция имеет важное значение для социальной сплоченности, а инвестиции в экономическую и социальную интеграцию необходимо осуществлять на ранних стадиях этого процесса. В своем недавнем документе для ЕС УВКБ ООН предлагает систему интеграции, которая основана на трех ключевых элементах: i) увеличение финансирования программ интеграции; (ii) предсказуемые и согласованные услуги интеграции; и (iii) содействие принимающим общинам.

Предоставление беженцам и принимающим их сообществам возможностей взаимодействовать и понимать друг друга является ключевым фактором, который упрощает принятие и способствует самообеспечению. При наличии надлежащей поддержки и соответствующих систем беженцы могут играть важную роль в социальной, экономической и культурной жизни принимающей страны. Инициатива по обеспечению доступа к начальному, среднему и высшему образованию, равно как и работа с молодежью, чрезвычайно важны для уверенности в том, что молодые люди осознают возможности для своего будущего и не прибегают к негативным механизмам решения проблем или не становятся жертвами экстремистских группировок. Экономические возможности как для принимающего сообщества, так и для сообщества беженцев также имеют важное значение для уменьшения конкуренции за ресурсы и содействия социальной сплоченности.

Исходя из опыта УВКБ ООН, содействие позитивному отношению к беженцам и их отношениям с принимающими сообществами также играет важную роль в борьбе с ксенофобской риторикой, пропагандой ненависти, нагнетанием страха и провокационными заявлениями - как на политическом уровне, так и на уровне гражданского общества. Если этой проблеме не уделять внимания, то враждебная атмосфера может привести даже к насильственным нападениям на беженцев. Государства играют важную роль в борьбе с таким типом мышления и всеми формами экстремизма, которые оно может породить, в том числе посредством взаимодействия полиции с населением и другими формами работы с беженцами. Чтобы предотвращать социальную изоляцию, выявлять и решать потенциальные проблемы на ранних стадиях, представителям органов правопорядка принципиально важно понимать беженцев и способы их взаимодействия с принимающими сообществами.

***Пятое: ориентированный на решения подход к масштабу, значимости и сложности вынужденного перемещения в мире, в том числе к таким аспектам этого явления, как безопасность и охрана правопорядка, заключается в организации прогнозируемого и справедливого распределения ответственности.***

Управление перемещениями через границу в масштабах, которые мы наблюдаем сегодня, не может быть полностью возложено лишь на несколько стран, иначе проблемы одной страны просто перекадываются на другие страны. Эффективная солидарность - это глобальная солидарность. В распределении ответственности заинтересованы все. Крайне важны совместные усилия многих государств и гражданского общества. В конце концов, это требует «всеобщего» подхода.

И действительно, признавая необходимость разработки нового совместного подхода, в сентябре 2016 года государства-члены ООН единогласно приняли Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах. В данной Декларации содержится призыв к УВКБ ООН предложить Глобальный договор о беженцах и разработать Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и законной миграции. Цель Глобального договора о беженцах – обеспечить схему справедливого и прогнозируемого распределения ответственности для решения проблем масштабных перемещений беженцев. В нем также будут рассмотрены связанные с беженцами ситуации, которые носят затяжной характер, особенно забытые или постоянно недофинансируемые случаи. В основе Глобального договора лежит понимание того, что проблема крупных перемещений беженцев может быть решена должным образом только путем международного сотрудничества. Такое сотрудничество также имеет ключевое значение для обеспечения глобальной стабильности и безопасности, укрепления доверия общественности к учреждениям и усиления защиты беженцев. В Нью-Йоркской декларации прямо упоминаются вопросы безопасности с конкретными мероприятиями касательно пограничного контроля и мер по борьбе с терроризмом и международной преступностью, осуществляемые в соответствии с международным законодательством о беженцах и правах человека<sup>3</sup>.

Предполагается, что в рамках Глобального договора о беженцах государства разделят ответственность за беженцев в ряде регионов. Они будут выполнять определенные функции в предотвращении и урегулировании конфликтов, переходе от гуманитарного реагирования к программам развития, оказании экстренной помощи, увеличении квот переселения и создании дополнительных каналов допуска на их территории, поддержке принимающих сообществ и разработке решений. В связи с этим, позвольте мне обратить Ваше внимание на нехватку законных путей к безопасности, что вынуждает многих беженцев пользоваться опасными маршрутами, часто полагаясь на контрабандистов и торговцев людьми. Это не только подвергает беженцев ужасающему насилию и надругательствам, что, по сообщениям, в частности, имело место в Ливии, зоне Сахель или в Центральной Америке, но также позволяет процветать преступным сетям.

Предоставление альтернативных каналов допуска является неотложным приоритетом. УВКБ ООН работает с государствами во всех регионах над инициативами, направленными на содействие безопасному и достойному приему беженцев. Эти инициативы могут включать создание гуманитарных каналов, таких как переселение или гуманитарный допуск, частное спонсорство, гуманитарные визы и медицинская эвакуация. Также они могут включать дополнительные каналы допуска путем создания или расширения возможностей и облегчения доступа беженцев к безопасности посредством воссоединения семей, предоставления академических стипендий, профессионального обучения и

---

<sup>3</sup> Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, UN Doc. A/71/L.1, п. 24

обеспечения мобильности рабочей силы. Преимущество таких альтернативных каналов допуска очевидно как с точки зрения защиты, так и с точки зрения решения потенциальных проблем безопасности. В частности, облегчение воссоединения семей поможет разрешить одну из причин дальнейшего движения.

**В заключение,** хотя УВКБ ООН занимается скорее не вопросами безопасности, а гуманитарными вопросами и вопросами защиты, и имеет мандат на работу с государствами в сфере обеспечения защиты и решения проблем беженцев, наша работа с перемещенными лицами по всему миру на протяжении более шести десятилетий позволила нам в полной мере осознать глобальные проблемы безопасности, включая те, что возникают в связи с терроризмом. Напомним, что именно беженцы часто становятся первыми (а иногда многочисленными) жертвами терроризма. Люди, которые занимаются террористической деятельностью, порой пытались намеренно подорвать поддержку беженцев, в том числе наказывая тех, кто убегал из регионов, контролируемых террористическими группировками.

Наш коллективный опыт, накопленный в течение многих лет, научил нас тому, что безопасность и защита должны идти рука об руку - одно невозможно без другого. Международный правовой режим, лежащий в основе защиты беженцев, отражает эту реальность. В международном законодательстве о беженцах предусмотрены гарантии и механизмы защиты тех, кто нуждается в международной защите от преследования, конфликтов и насилия, в том числе от терроризма, с учетом интересов безопасности принимающих стран и их сообществ. В рамках часто ожесточенных публичных дебатов крайне важно, говоря более общими словами, смотреть на вещи объективно: в то время как ни одна система не является полностью безопасной, ясно, что надлежащие процедуры предоставления убежища являются одними из наиболее тщательно проверенных каналов для получения допуска в страну и пребывания в ней. Это в равной степени применимо и к переселению, когда проверки безопасности и строгие механизмы контроля применяются еще до того, как беженцу позволяют въезд на территорию страны.

Наконец, позвольте мне поблагодарить Контртеррористический комитет и его Исполнительный директорат за их приверженность принципам верховенства права. Мы ценим ваш подход к правозащитной деятельности, основанный на уважении человеческого достоинства, и ваше понимание сложностей, связанных с передвижениями беженцев и мигрантов. Управление аспектами безопасности перемещающихся людей немислимо без их защиты. Мы видим, что это также признано в многогранном подходе, который нашел отражение в четырех основополагающих элементах Глобальной контртеррористической стратегии ООН, также как и во многочисленных резолюциях Совета безопасности ООН и Генеральной ассамблеи ООН, что делает абсолютно понятным тот факт, что меры по борьбе с терроризмом, радикализацией, насильственным экстремизмом и по предотвращению этих явлений должны соответствовать международным правовым обязательствам.

По моему собственному опыту, защита беженцев и национальная безопасность могут хорошо взаимодействовать, если роль каждой понимается надлежащим образом. Поэтому давайте искать возможности и стремиться к применению комплексных мер в отношении

обоих этих вопросов в сложившейся во всем мире ситуации, связанной с перемещением и миграцией, - осознанно, в духе взаимопонимания и сотрудничества.