

УДК 341.1/8; 341.215.43

О защите беженцев правозащитными средствами

Киселева Екатерина Вячеславовна

Кандидат юридических наук,
доцент,

Российский университет дружбы народов,
117198, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6;
e-mail: ekaterina.kiseleva.rudn@gmail.com

Статья подготовлена в рамках проекта РГНФ 16-03-50188.

Аннотация

Международно-правовой анализ проблем беженцев зачастую не выходит за пределы положений о включении и принципа невысылки, сформулированных в Конвенции о статусе беженцев 1951 года. Однако содержание прав и обязанностей лиц, чье ходатайство о международной защите было удовлетворено, в особенности на практике, ставит не меньше вопросов перед правозащитными структурами внутригосударственного и международного уровня. В статье приводятся и анализируются данные о распространении на государства обязательств по статьям 2-34 Конвенции о статусе беженцев 1951 г., регламентирующим статус беженцев. Также представляются результаты анализа вопросов в сфере защиты прав беженцев в рамках универсального периодического обзора первого и второго цикла, включая период «миграционного кризиса» в Европе, и практику договорных органов ООН по рассматриваемому вопросу. Конвенция о статусе беженцев 1951 г. имеет непреходящее значение для определения лиц, нуждающихся в международной защите в форме предоставления статуса беженца, в формулировании принципа невысылки как ядра защиты беженцев. Прочие положения (статьи 2-34 этого международного договора, в особенности те, к которым государства имеют право делать оговорки) на практике используются меньше. Имеющиеся механизмы позволяют экспертным и политическим органам ООН достаточно оперативно реагировать и на быстро меняющуюся обстановку в сфере вынужденной миграции, что было продемонстрировано на пике кризиса Европейского Союза в 2015-2016 гг.

Для цитирования в научных исследованиях

Киселева Е.В. О защите беженцев правозащитными средствами // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 11А. С. 146-150.

Ключевые слова

Международное право, миграция, международно-правовое регулирование миграции, право беженцев, защита прав мигрантов, универсальный периодический обзор, договорные органы ООН, оговорки.

Введение

Основу защиты беженцев составляет Конвенция о статусе беженцев, подписанная в Женеве 28 июля 1951 г. (далее Конвенция 1951 г.), и протокол к ней, подписанный в Нью-Йорке 31 января 1967 г. Они закрепляют основы правового статуса беженцев, в частности, важнейший принцип невысылки. В настоящее время в этих договорах участвует 148 государств мира. Как правило, основное внимание исследователей привлекают вопросы предоставления статуса, доступ к процедуре, а сами права и обязанности лиц, получивших защиту, раскрываются не столь подробно [см. и ср.: Иванов, 2006; Goodwin-Gill, 2007; Ястребова, 2014]. В этой связи представляется не лишним научного и практического интереса рассмотреть оговорки, сделанные государствами, например, европейского региона к Конвенции 1951 г.¹, а также вклад договорный органов и универсального периодического обзора в усиление защиты прав вынужденных мигрантов.

Основная часть

Статья 17 Конвенции 1951 г. формулирует условия работы беженцев по найму в качестве одного (и важнейшего) занятия, приносящего доход. Принципом допуска беженцев к рынку труда является принцип наибольшего благоприятствования: «наиболее благоприятное правовое положение, которым пользуются граждане иностранных государств при тех же обстоятельствах» (ч. 1 ст. 17). К этой статье и этой части статьи сделали, например, Австрия, Великобритания, Дания, Ирландия, Латвия, Франция, Швеция. В частности, оговорка Франции в этой части заключается в том, что государство ни в коей мере не считает себя ограниченным в применении законов и правил, устанавливающих долю иностранных работников, которых разрешается нанимать во Франции. Ирландия не принимает на себя обязательств предоставить беженцам права на приносящую доход работу по найму более благоприятные, чем те, которыми пользуются иностранцы в целом. Обратим внимание на это положение с тех позиций, что вынужденные мигранты вообще, и беженцы, в частности, воспринимаются и преподносятся зачастую как бремя для систем социального вспомоществования государств. В противоположность этому, права, связанные с возможностью беженцев стать экономически независимым, позволяют беженцам стать необременительными для социальной системы государства убежища, однако государства не всегда спешат предоставить беженцам такие права.

Аналогичное множество оговорок сделано к ст. 24 Конвенции 1951 г. о трудовом законодательстве и социально обеспечении (Великобританией, Латвией, Финляндией, Швецией, Эстонией). Так, Латвия, Швеция рассматривают соответствующие положения как рекомендательные, не связывающие государства юридически.

Перечень можно продолжить. Общий вывод в этой части заключается в том, что государства не всегда предоставляют статус беженца в том объеме, какой предусматривает Конвенция 1951

¹ См.: на 27 апреля 2017 г. полный список и текст оговорок и заявлений был доступен по единой ссылке: URL: https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028003002e&clang=_en. На 27 декабря 2017 г. оговорки можно найти по каждому конкретному государству на странице, относящейся к присоединению конкретного государства к Конвенции 1951 г. или Протоколу к ней 1967 г.

г., используя свое право на оговорку к положениям о правах беженцев.

В последнее время, это положение, однако, компенсируется значительным вниманием, которое уделяют беженцам как одной из особенно уязвимых категорий лиц структуры правозащитной системы ООН в целом [Cholewinski, 2009; Киселева, 2011 и 2017; Opeskin, 2012; Ястребова, 2014].

Если рассматривать договорные органы ООН [Cholewinski, 2009; Абашидзе, 2012], то наибольшую активность развивает Комитет по правам ребенка, который в отношении беженцев чаще всего ставит вопросы доступа детей беженцев к образованию, а также поднимает проблемы задержания детей, разлучения детей с родителями, получения детьми медицинской помощи. Так, за 2011-2015 г. Комитет по правам ребенка 13 раз поднимал подобные вопросы в отношении 8 государств.

Кроме Комитета по правам ребенка, можно отметить работу Комитета против пыток, который более всего получает жалобы на нарушение принципа невысылки в отношении людей, которым грозит пытка в случае возвращения на родину, а также Комитет по правам человека, Комитет по ликвидации расовой дискриминации.

Коснемся роли универсального периодического обзора (далее УПО) в деле защиты прав беженцев [Абашидзе, 2013]. Надо сказать, что универсальный периодический обзор дает государствам возможность как качественно, так и количественно отреагировать на ситуацию, в том числе, с конкретной группой лиц на территории другого государства. Так, в 2011-2013 гг. ежегодно делалось незначительное число замечаний, касающихся беженцев: например, в 2011 г. Бельгия и Ирландия были упомянуты, Греция получила полдюжины замечаний; в 2012 г. Чехия и Нидерланды заслужили упоминание беженцев в рамках УПО. В сравнении с этим, 2014 и 2015 гг. засвидетельствовал рост вопросов по защите прав беженцев: Италия получила более 15 вопросов по беженцам в 2014 г., Словакия – порядка 10, Кипр 5. В 2015 г. Австрия по беженцам превысила отметку 20, такие государства, как Испания, Швеция, Болгария получили по нисходящей более или порядка 10 замечаний.

В 2016 г. универсальный периодический обзор проходили Венгрия, Греция, Латвия, Эстония, Бельгия. Излишне говорить, что Венгрия и Греция получили рекордное число выражения обеспокоенности в отношении беженцев и лиц в поисках убежища: Венгрия более 40, Греция более 30.

Рассмотрим, какие аспекты затрагивались применительно к беженцам в рамках универсального периодического обзора и какую реакцию это находило у государств.

Среди поддержанных замечаний можно выделить следующие:

- проблемы с регистрацией рождений;
- неполный охват документами, удостоверяющими личность;
- дискриминация женщин;
- принудительные перемещения.

Приняты к сведению были замечания:

- относительно предоставления беженцам свободы передвижения по территории соответствующих государств;
- по дискриминации женщин;
- касательно права на свободу передвижения для жертв торговли людьми;
- о чрезмерном и безосновательном прибегании к задержанию лиц в поисках убежища.

Заключение

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что Конвенция о статусе беженцев 1951 г. имеет непреходящее значение для определения лиц, нуждающихся в международной защите в форме предоставления статуса беженца, в формулировании принципа невысылки как ядра защиты беженцев. Прочие положения (статьи 2-34 этого международного договора, в особенности те, к которым государства имеют право делать оговорки) на практике используются меньше. Вместе с тем, если эффективность защиты беженцев сложилась раньше создания действенной системы защиты прав человека, то к настоящему времени распространение правозащитного подхода к миграции усиливает содержание статуса беженцев через структуры и процедуры, установленные договорными и уставными органами Организации Объединенных Наций в отношении прав человека и распространяемые на вынужденных мигрантов как частный случай правозащитных проблем.

Имеющиеся механизмы позволяют экспертным и политическим органам ООН достаточно оперативно реагировать и на быстро меняющуюся обстановку в сфере вынужденной миграции, что было продемонстрировано на пике кризиса Европейского Союза в 2015-2016 гг.

Библиография

1. Абашидзе А.Х. Договорные органы по правам человека в системе правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. М.: РУДН, 2012. 420 с.
2. Абашидзе А.Х., Гольтяев А.О. Универсальные механизмы защиты прав человека. М.: Юнити-Дана, 2013. 132 с.
3. Иванов Д.В. Беженцы в современном международном праве. М.: Международные отношения, 2006. 199 с.
4. Киселева Е.В. Международно-правовая защита прав мигрантов: документы и механизмы // Миграционное право. 2011. № 1. С. 28-30.
5. Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции. М.: Юрайт, 2017. 373 с.
6. Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. М.: Вако, 2014. 464 с.
7. Cholewinski R. (ed.) Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights. UNESCO, Cambridge University Press, 2009.
8. Goodwin-Gill G.S., McAdam J. The refugee in international law. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.
9. Opekin B. (ed.) Foundations of International Migration Law. New York: Cambridge University Press, 2012.

Protection of refugees with human rights instruments and mechanisms

Ekaterina V. Kiseleva

PhD in Law, Associate Professor,
Peoples' Friendship University of Russia,
117198, 6 Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: ekaterina.kiseleva.rudn@gmail.com

Abstract

International legal analysis of refugee problems often goes beyond the inclusion and non-refoulement provisions of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. However, the content of the rights and duties of persons whose application for international protection was

granted, especially in practice, poses some questions to human rights structures at the domestic and international levels. The article presents and analyzes data on the extension to states of their obligations under articles 2-34 of the Convention relating to the Status of Refugees of 1951 regulating the status of refugees. The results of the analysis of issues related to the protection of refugee rights in the framework of the universal periodic review of the first and second cycles, including the period of the migration crisis in Europe, and the practice of the UN treaty bodies on the issue under consideration are also presented. The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees is of undisputed importance for identifying persons in need of international protection in the form of granting refugee status in the formulation of the principle of non-refoulement as the core of refugee protection. Other provisions (articles 2-34 of this international treaty, in particular those to which States have the right to make reservations) are used in practice less. The existing mechanisms allow the UN expert and political bodies to react quickly enough to the rapidly changing situation in the sphere of forced migration, which was demonstrated at the peak of the crisis of the European Union in 2015-2016.

For citation

Kiseleva E.V. (2017) O zashchite bezhentsev pravozashchitnymi sredstvami [Protection of refugees with human rights instruments and mechanisms]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (11A), pp. 146-150.

Keywords

International law, migration, international legal regulation of migration, sources of international legal regulation of migration, refugee law, international protection of migrants, universal periodic review, UN treaty bodies, reservations.

References

1. Abashidze A.Kh. (2012) *Dogovornye organy po pravam cheloveka v sisteme pravozashhitnykh mekhanizmov Organizatsii Ob'edinennykh Natsii* [Human rights treaty bodies in the human rights protection system of the United Nations: a teaching methodology and materials manual]. Moscow.
2. Abashidze A.Kh., Gol'tyaev A.O. (2013) *Universal'nye mekhanizmy zashchity prav cheloveka* [Universal mechanisms of human rights protection: a teaching manual]. Moscow: Yuniti-Dana Publ.
3. Cholewinski R. (ed.) (2009) *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. UNESCO, Cambridge University Press.
4. Goodwin-Gill G.S., McAdam J. (2007) *The refugee in international law. 3rd ed.* Oxford: Oxford University Press.
5. Ivanov D.V. (2006) *Bezhentsy v sovremennom mezhdunarodnom prave* [Refugees in contemporary international law]. Moscow.
6. Kiseleva E.V. (2011) Mezhdunarodno-pravovaya zashchita prav migrantov: dokumenty i mekhanizmy [International legal protection of migrants' rights: instruments and mechanisms]. *Migratsionnoe pravo* [Migration Law.], 1, pp 28-30.
7. Kiseleva E.V. (2017) Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie migratsii [International legal regulation of migration]. Moscow: Yurait Publ.
8. Opeskin B. (ed.) (2012) *Foundations of International Migration Law*. New York: Cambridge University Press.
9. Yastrebova A.Yu. (2014) Mezhdunarodno-pravovye mekhanizmy regulirovaniya migratsii: doktrinal'nye podhody i opyt Rossiiskoi Federatsii [International legal mechanisms of governing migration: doctrinal approaches and experience of the Russian Federation]. Moscow: Vaco Publ.