

Записка УВКБ ООН касательно «экстернализации» международной защиты

1. В этой Записке приводится краткая информация о применимых правовых стандартах и позиции УВКБ ООН касательно политики и практики, которые фактически способствуют «экстернализации» обязательств в сфере международной защиты.
2. Система международной защиты беженцев зависит от **международного сотрудничества**. Поскольку «предоставление права убежища может возложить на некоторые страны непомерное бремя», в Конвенции о статусе беженцев 1951 года («Конвенция о статусе беженцев 1951 года») признается, что международное сотрудничество имеет важнейшее значение. Этому ключевому принципу отводится также центральная роль и в Глобальном договоре о беженцах. Государства должны действовать – в пределах и за пределами своих границ и регионов – таким образом, чтобы делить обязанности с государствами и сообществами, которые принимают подавляющее большинство беженцев в мире. Государства могут заключать соглашения с другими государствами в целях обеспечения международной защиты, если эти соглашения усовершенствуют механизм распределения ответственности и позволяют обеспечивать «возможно более широкое пользование ... основными правами и свободами» беженцев.
3. В то же время, некоторые меры или соглашения между государствами на практике направлены на передачу обязанностей, их минимизацию или уклонение от их выполнения, в связи с чем доступ к международной защите в рамках международного сотрудничества усложняется, а не упрощается, как к тому призывает Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Глобальный договор о беженцах. Меры, направленные на то, чтобы предотвратить въезд искателей убежища на безопасную территорию и подачу ими ходатайств о предоставлении международной защиты, или передача искателей убежища и беженцев в другие страны при отсутствии достаточных гарантий могут приравниваться к экстернализации обязанностей в сфере международной защиты. Такие меры могут ослабить систему международной защиты и, в случае их принятия многими государствами, привести к тому, что международная защита станет все менее доступной, в связи с чем многие искатели убежища и беженцы могут оказаться в неопределенной ситуации, подвергнуться опасности ненадлежащего обращения или высылки.
4. Меры, которые предназначены для уклонения от ответственности или для передачи – а не распределения – бремени либо фактически способствуют этому, противоречат положениям Конвенции о статусе беженцев 1951 года и принципам международного сотрудничества и солидарности. Такие меры по экстернализации отличаются от политики и практики, цель которых состоит в распределении обязанностей в сфере международной защиты в духе международного сотрудничества и солидарности.
5. Термин **«экстернализация международной защиты»** в целях данного документа означает принятые государствами меры – в одностороннем порядке или в сотрудничестве с другими государствами – которые реализуются или действуют за пределами территории таких государств и прямо или опосредованно препятствуют тому, чтобы искатели убежища и беженцы добрались до конкретной страны или региона «назначения», и/или тому, чтобы они смогли запросить защиту или воспользоваться защитой в этой стране или регионе. Такие меры представляют собой экстернализацию, если они предполагают ненадлежащие гарантии обеспечения международной защиты, а также передачу ответственности за выявление или удовлетворение потребностей в международной защите другому

государству либо неудовлетворение таких потребностей, в связи с чем такие меры становятся незаконными.

6. **Экстернализация международной защиты отличается от законной практики, предполагающей передачу ответственности за обеспечение международной защиты,** которая реализуется в соответствии с международными стандартами. Такая практика предполагает правильное применение концепций безопасной третьей страны, механизмов распределения ответственности, а также региональных механизмов высадки на берег и эвакуации или передачи людей в связи с чрезвычайной или гуманитарной ситуацией, когда эти мероприятия регулируются и реализуются в духе международного сотрудничества, с обеспечением надлежащих мер защиты и гарантий соблюдения прав. Такие механизмы называются «механизмы передачи». Кроме того, защиту беженцев и урегулирование их ситуации можно обеспечить в рамках других законных механизмов, в том числе в рамках переселения, допуска по гуманитарным основаниям и по другим дополнительным и обычным каналам или в рамках процедур защищенного въезда либо процедур в посольствах, которые предполагают передачу обязанностей в сфере международной защиты.
7. В свою очередь, практика экстернализации часто приводит к тому, что людей передают из одной страны в другую без обеспечения надлежащих мер защиты и соблюдения стандартов обращения с такими людьми. Экстернализация может привести к размещению искателей убежища в отдаленной местности на неопределенный срок, в связи с чем они подвергнутся опасности не прямой высылки и другим угрозам. Кроме того, экстернализация может обусловить дегуманизацию искателей убежища и отнесение людей, нуждающихся в международной защите, к категории нежелательных.
8. К **практике**, которая может представлять собой экстернализацию в связи с ее назначением и/или реализацией, относятся экстерриториальная обработка ходатайств на территории третьей страны и меры по перехвату прибывающих лиц или предотвращению их прибытия, осуществляемые в одностороннем порядке или в сотрудничестве с другими субъектами. Механизмы передачи, о которых идет речь в пункте 6 выше и которые при иных обстоятельствах могли бы быть законными, могут представлять собой экстернализацию, если они применяются ненадлежащим образом, без соблюдения надлежащих мер защиты или стандартов, или путем передачи обязанностей или уклонения от их выполнения.
9. К числу **основных принципов**, регламентирующих меры реагирования, предпринимаемые в отношении искателей убежища и беженцев, которые актуальны для международного сотрудничества и распределения ответственности, относятся следующие:
 - a. Основная ответственность за выявление и **оценку потребностей в международной защите**, обеспечение надлежащих условий приема и процедурных стандартов в процессе определения статуса, а также за предоставление международной защиты возлагается на государство, в которое искатель убежища прибывает и в котором ищет такой защиты, или, в соответствующих случаях, на государство, под юрисдикцией которого находится такое лицо. Государства обязаны провести независимое расследование касательно потребности в международной защите лиц, которые ищут убежища или могут нуждаться в убежище, и предоставить таким лицам доступ к справедливым и эффективным процедурам убежища.
 - b. Государства должны добросовестно выполнять свои обязательства по международному законодательству о беженцах и о правах человека. Они должны прилагать все возможные усилия для обеспечения того, что во всех мероприятиях, которые осуществляются – в одностороннем порядке или в сотрудничестве с другими государствами – для урегулирования ситуаций перемещения, миграции или смешанного перемещения людей **учитывается необходимость обеспечения защиты**, то есть обеспечивается дифференцированный характер таких мероприятий и принятие надлежащих мер, основанных на международных стандартах, для удовлетворения потребностей всех

людей, путешествующих и перемещающихся между странами, в том числе беженцев, других людей с потребностями в международной защите, а также людей с особыми потребностями (например, детей без сопровождения или детей, разлученных с родителями, лиц, пострадавших от торговли людьми или психологической травмы, а также мигрантов).

- с. Государства не должны уклоняться от своих обязательств по международному законодательству о беженцах и о правах человека, прибегая к процедурам передачи или экстерриториальной обработки ходатайств. Государство, которому подано – или планируется быть поданным – ходатайство о предоставлении убежища, и государство, на территории которого проводится процедура определения статуса, по-прежнему несут совместную ответственность за **обработку ходатайства, прием соответствующих лиц** и оперативное вынесение надлежащих **решений**, в соответствии с их международными обязательствами.
- d. Если государство осуществляет **эффективный контроль** над людьми или местностью на территории другого государства (или, например, в международных водах), его обязательства по международному законодательству о беженцах и о правах человека по-прежнему применимы, в том числе в рамках экстерриториальных процедур убежища.
- e. Как подтверждается в Международном договоре о беженцах 2018 года, международному сотрудничеству уделяется первоочередное внимание в процессе распределения обязанностей в сфере международной защиты и обеспечения доступа к международной защите. **Практика, посредством которой осуществляется перекладывание бремени на других субъектов**, уклонение от ответственности или ограничение доступа к международной защите, идет вразрез с принципами глобальной солидарности и распределения ответственности.

УВКБ ООН, 28 мая 2021 года