

**Совет по правам человека****Сорок седьмая сессия**

21 июня — 9 июля 2021 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Доклад о средствах устранения последствий для прав
человека в результате недопуска мигрантов
на сухопутных и морских границах*****Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека
мигрантов Фелипе Гонсалеса Моралеса***Резюме*

В настоящем докладе, представляемом в соответствии с резолюцией 43/6 Совета по правам человека, приводится отчет о деятельности Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов за отчетный период. В нем также содержится тематическое исследование о способах устранения последствий для прав человека, наступающих в результате недопуска мигрантов на сухопутных и морских границах.

«Недопуски на границе» («pushbacks») широко распространены и практикуются на большинстве миграционных маршрутов. Недопуск на границе является проявлением укоренившегося предубеждения против мигрантов и свидетельствует об отрицании международных обязательств государств о защите прав человека мигрантов на международных границах. В настоящем докладе рассматриваются существующие практики недопуска на границе и тенденции в этой области, а также анализируются его последствия для прав человека мигрантов. Специальный докладчик делает вывод о том, что в отсутствие индивидуальной оценки положения каждого мигранта и других процессуальных гарантий недопуск на границе влечет за собой нарушения прав человека, несовместимые с обязательствами государств по международному праву прав человека, в частности с запретом коллективной высылки и принудительного возвращения.

* На основании достигнутой договоренности настоящий доклад издается позднее предусмотренного срока его публикации в связи с обстоятельствами, не зависящими от представляющей доклад стороны.



I. Введение

1. Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 43/6 Совета по правам человека. В нем содержится информация о работе, проделанной Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов после представления его доклада семьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи (A/75/183). Тематический раздел доклада содержит исследование о способах устранения последствий для прав человека в результате недопуска мигрантов на сухопутных и морских границах.

II. Деятельность Специального докладчика

2. 2 июля 2020 года Специальный докладчик принял участие в конференции по теме защиты прав человека мигрантов во время пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19), организованной Университетом им. Карла III в Мадриде.

3. 16 июля он принял участие в вебинаре по теме последствий COVID-19 для детей, лишенных свободы, организованном Международным движением в защиту детей и другими учреждениями.

4. 28 июля он выступил с докладом на конференции «COVID-19, миграция и права человека: воздействие и решения», проведенной Институтом изучения прав человека при Колумбийском университете.

5. 30 июля, во Всемирный день борьбы с торговлей людьми, он принял участие в конференции «Борьба с торговлей людьми: устранение коренных причин и защита прав жертв торговли людьми», которую провела миссия Международной организации по миграции в Шри-Ланке.

6. 11 августа по приглашению Прокуратуры по вопросам опеки города Буэнос-Айрес он принял участие в вебинаре, на который был приглашен также главный советник прокуратуры по вопросам прав человека и детской миграции.

7. 14 августа Специальный докладчик выступил с лекцией о роли адвокатов и юридических фирм в современных миграционных условиях Латинской Америки, проведение которой организовала ассоциация адвокатов pro bono Северной и Южной Америки.

8. 25 августа он принял участие в качестве докладчика в вебинаре «Визы на условиях трудоустройства у конкретного работодателя», организованном Межрегиональным центром для беженцев и мигрантов, Форумом по вопросам защиты мигрантов в Азии и Глобальным форумом для исследований диаспор и транснационализма.

9. 4 и 8 сентября он представил свой доклад о праве на свободу ассоциации мигрантов и их защитников на двух мероприятиях, проведенных в сотрудничестве с Международным центром некоммерческого права и соответственно Программой по вопросам миграции Иbero-американского университета Мехико.

10. 16 сентября он выступил с лекцией о современных тенденциях в области миграции и прав человека на мероприятии, организованном Ратгерским университетом.

11. 28 сентября он выступил с докладом по теме гендера и миграции на мероприятии, организованном Советом по правам человека и посвященном путям интеграции гендерных вопросов в его работу и механизмы.

12. 30 сентября он прочитал лекцию о подходе к правам человека в европейской политике в области миграции и международной защиты, проведение которой организовала Ассоциация за права человека Испании.

13. 2 октября он выступил докладчиком на вебинаре по теме расизма, ксенофобии и пандемии в Испании, организованном испанским отделением Международного движения за права.

14. 5 октября он выступил с докладом о влиянии использования частных военных и охранных предприятий для иммиграционного и пограничного контроля на защиту прав всех мигрантов в ходе мероприятия, организованного Рабочей группой по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение.
15. 16 октября он выступил с лекцией «Вызовы миграционной политики с точки зрения прав человека» на конференции, организованной Южным университетом Чили в Вальдивии.
16. 26 октября он прочитал лекцию «Миграционные перемещения в Южной Америке» для аспирантской программы по миграции и убежищу в Национальном университете Лануса (провинция Буэнос-Айрес).
17. 28 октября он выступил с лекцией о современных тенденциях международной миграции и их воздействии на права человека мигрантов в Исследовательском институте миграции и мобильности им. Золберга при Новой школе социальных исследований в Нью-Йорке.
18. 29 октября он принял участие в вебинаре по вопросам доступа мигрантов к правосудию, проведенном миссией Международной организации по миграции в Мексике и организацией «Без границ», а также прочитал лекцию о роли и деятельности в рамках его мандата на юридическом факультете Университета Колорадо в Боулдере.
19. 4 ноября он принял участие в качестве докладчика в вебинаре «Альтернативы заключению мигрантов под стражу в международном контексте», организованном Фондом «Сепайм» (Валенсия (Испания)) и Платформой международного сотрудничества в отношении мигрантов, не имеющих документов.
20. 10 ноября он принял участие в вебинаре, проведенном Международным центром некоммерческого права и организацией «Вука! Алиес» с целью дальнейшего распространения своего доклада о праве на свободу ассоциации.
21. 12 ноября он выступил в группе по гендеру и миграции на четвертом Конгрессе по построению мира с гендерной точки зрения, организованном Иbero-американским университетом в Тихуане (Мексика).
22. 12 и 13 ноября он участвовал в региональном обзоре Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции для стран Европейской экономической комиссии (ЕЭК).
23. 18 и 25 ноября он принял участие в двух конференциях в Университете им. Карла III в Мадриде: первая называлась «Многосторонность, миграция и Глобальный договор», а вторая — «Криминализация и декриминализация миграции».
24. 3 декабря Специальный докладчик совместно с Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей, Постоянным представительством Колумбии при Отделении Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве, Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Международной коалицией для защиты мигрантов в контексте иммиграционного содержания под стражей провел мероприятие, на котором представил свой доклад «Прекращение использования практики помещения детей в центры временного содержания мигрантов».
25. 10 декабря он выступил как один из основных докладчиков на мероприятии, посвященном тридцатой годовщине Института прав человека при Университете им. Карла III в Мадриде, с докладом «Права человека в современном мире».
26. 15 и 16 декабря он принял участие во втором ежегодном совещании Сети Организации Объединенных Наций по проблемам миграции, а 17 декабря — в заседании Руководящего комитета Фонда первоначального финансирования мер в поддержку безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

27. 18 января 2021 года он принял участие в Глобальном форуме по миграции и развитию.
28. 20 января он выступил в рамках дискуссионной группы «Диалога о границах», посвященной вопросу борьбы со структурной дискриминации по расовому и этническому признаку с помощью планов восстановления после COVID-19.
29. 24 февраля он принял участие в региональной конференции по обзору Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции в арабских государствах.
30. 10 марта он участвовал в общих прениях по обзору осуществления Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции в Азиатско-Тихоокеанском регионе.
31. 25 марта по приглашению Межамериканской ассоциации государственных защитников и программы «Евросоциал» он принял участие в вебинаре по вопросам доступа мигрантов к правосудию.

III. Исследование о средствах устранения последствий для прав человека в результате недопуска мигрантов на сухопутных и морских границах

A. Введение

32. В соответствии с резолюцией 43/6 Совета по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов уполномочен «изучить пути и средства преодоления существующих препятствий для полной и действенной защиты прав человека мигрантов, признавая особую уязвимость женщин, детей и лиц, не имеющих документов или находящихся в стране на незаконном основании»¹. В рамках выполнения своего мандата Специальный докладчик решил посвятить свой доклад Совету по правам человека на его сорок седьмой сессии теме устранения последствий для прав человека в результате недопуска мигрантов на сухопутных и морских границах². Специальный докладчик благодарит широкий круг заинтересованных сторон за предоставленные ими замечания и информацию³.

33. Практика недопуска на границе свидетельствует об отрицании международных обязательств государств в отношении защиты прав человека мигрантов на международных границах. В настоящем докладе Специальный докладчик приводит рабочее определение недопуска на границе, сформулированное на основе изучения текущей практики и тенденций, в том числе в контексте пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19), и приводит анализ его последствий для прав человека мигрантов. В докладе он представляет также мнения государств о вызовах и препятствиях, с которыми они сталкиваются при обеспечении доступа мигрантов к надлежащей правовой процедуре и гарантиям, включая защиту, на международных границах⁴. Специальный докладчик также определяет и приводит примеры

¹ См. п. 1.

² В подготовке настоящего отчета принимала участие группа из Бристольского университета.

³ Представленные материалы размещены на веб-странице www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/Pushback-practices.aspx.

⁴ В настоящем докладе термин «международные границы» используется в соответствии с его употреблением в документе A/69/277, сноска 34. А именно, термин «международные границы» понимается в широком смысле как политически определенные границы, разделяющие территорию или морские зоны между политическими образованиями и между районами, где политические образования осуществляют пограничное управление на своей территории или экстерриториальным образом (к таким районам относятся наземные контрольно-пропускные пункты, пограничные посты на железнодорожных станциях, морские порты и аэропорты, иммиграционные и транзитные зоны, открытое море и так называемая «ничейная земля» между пограничными постами, а также посольства и консульства).

перспективной практики и инициатив в области осуществления пограничного контроля с позиций правозащитного подхода и предлагает государствам рекомендации в отношении совершенствования защиты прав человека мигрантов на международных границах.

В. Недопуск на границе: контекст и рабочее определение

34. В отсутствие согласованного на международном уровне определения «недопуска на границе» в контексте миграции и для целей настоящего доклада Специальный докладчик описывает «недопуск на границе» как различные меры, принимаемые государствами, иногда с участием третьих стран или негосударственных субъектов, в результате которых мигрантов, включая просителей убежища, без индивидуальной оценки их потребностей в защите прав человека и вне процедур принудительно возвращают в страну или на территорию, или же в морское пространство, будь то территориальные или международные воды, откуда они пытались пересечь или пересекли международную границу.

35. В настоящем докладе «недопуск на границе» используется как общий термин для всех таких мер, действий или политик, фактически приводящих к высылке мигрантов, индивидуально или коллективно, без проведения индивидуальной оценки в соответствии с обязательствами в области прав человека и процессуальными гарантиями.

36. Как указано выше, недопуск на границе как правило подразумевает различные практики высылки неграждан с территории государства, такие как «произвольная высылка» или «коллективная высылка», для которых в международном праве существуют устоявшиеся юридические понятия. О произвольности таких действий свидетельствует то, что недопуск на границе может также принять форму суммарной высылки негражданина из той или иной страны в третью страну, не являющуюся предыдущей страной транзита или страной происхождения⁵. Недопуск на границе приводит к отказу мигрантам в их основных правах, поскольку в его результате они лишаются возможности получить защиту, определенную международным и национальным правом, и не получают процессуальных гарантий. Определение, приведенное в настоящем докладе, охватывает меры, принимаемые в порядке суммарной процедуры с целью не допустить мигрантов на территорию или под юрисдикцию государства, для предотвращения высадки, дальнейшего передвижения или для высылки мигрантов за пределы территории государства. Таким образом, в это определение включаются действия, которые могут быть предприняты как до въезда того или иного лица на территорию государства, так и на территории этого государства.

37. Недопуск на границе практикуют в различных формах государственные субъекты (обычная полиция и пограничные службы, специализированные подразделения, военные подразделения и службы безопасности) самостоятельно, а также в сотрудничестве с негосударственными субъектами (необозначенные военизированные формирования, перевозчики, транспортный персонал и подрядчики, операторы коммерческих судов, сотрудники частных охранных предприятий и другие), действующими с разрешения, при поддержке или с молчаливого согласия государства. Некоторые государства проводят операции по недопуску на границе с ведома, а иногда и при сотрудничестве третьих государств, в которые принудительно перемещают мигрантов⁶; другие осуществляют такие действия тайно, что приводит к спорам об ответственности, а также к политическим конфликтам.

⁵ В материалах, представленных Датским советом по делам беженцев и Хельсинским комитетом Венгрии, документально зафиксированы случаи принудительного возвращения мигрантов с границ Хорватии и Венгрии в Боснию и Герцеговину и соответственно Сербию, несмотря на то, что ранее они не пересекали эти страны транзитом.

⁶ Сотрудничество в подобных случаях может включать в себя, в частности, такие действия, как оказание помощи, финансирование или обучение для соответствующих учреждений в других

38. Государства несут ответственность за пограничный контроль на своей территории и за любые операции в других местах, в том случае если они осуществляют действительный контроль или власть над районом, местом, лицом (лицами) или операцией⁷. Транснациональный характер некоторых действий государства в контексте контроля на международных границах не освобождает государства ни от выполнения позитивных обязательств в области прав человека, ни от ответственности; напротив, в некоторых случаях, например когда государства действуют в открытом море или в других местах экстерриториально, может быть задействована ответственность нескольких государств⁸.

C. Международная правовая база

39. Государства обязаны уважать, защищать и осуществлять права человека каждого находящегося на их территории, под их юрисдикцией или эффективным контролем лица, независимо от миграционного статуса и без всякой дискриминации. В соответствии с обязательствами государств по всем основным международным договорам по правам человека, касающимся принимаемых ими мер по регулированию миграции, права человека должны занимать центральное место в их усилиях по решению миграционных вопросов на всех этапах миграции, в том числе при принятии мер в связи с массовыми и смешанными перемещениями⁹. В частности, государства должны обеспечить соблюдение в рамках мер пограничного контроля запрета коллективных высылки, принципа равенства и недискриминации, принципа недопустимости принудительного возвращения, права искать убежища, права на жизнь, запрета пыток, поощрения гендерного равенства, а также прав и принципа наилучших интересов ребенка. Государства обязаны помимо этого обеспечить доступ к правосудию жертвам нарушений прав человека и соблюдать свои обязательства по поиску и спасанию в соответствии с международным морским правом.

1. Запрет коллективной высылки

40. Запрет коллективной высылки является одним из принципов общего международного права¹⁰. Статьей 22, пункт 1, Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей предусматривается, что на трудящихся-мигрантов и членов их семей не распространяются меры коллективной высылки и что каждый случай высылки рассматривается и решается в индивидуальном порядке. Комитет по правам человека подчеркнул, что «принятие законов или решений о коллективной или массовой высылке противоречило бы» положениям статьи 13 Международного пакта о гражданских и политических правах¹¹. Комитет по ликвидации расовой дискриминации рекомендовал государствам «обеспечить, чтобы неграждане не подвергались коллективной высылке»¹². Запрет

странах для целей задержания, заключения, регистрации, спасения или высадки и возвращения мигрантов. См. A/72/335, пп. 36–40.

⁷ A/70/303, пп. 11–13.

⁸ Экстерриториальная применимость обязательств по правам человека твердо установлена; решающим критерием юрисдикции (и следовательно, ответственности) является не нахождение того или иного лица на территории государства, а наличие у этого государства эффективного контроля над этим лицом. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004), п. 10.

⁹ См. принцип 1 в публикации Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и Группы по проблемам глобальной миграции *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*, pp. 21–22.

¹⁰ См. меморандум третьей стороны, представленный Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека в Европейский суд по правам человека в делах *N.D. and N.T. v. Spain* (applications Nos. 8675/15 and 8697/15), paras. 7–11.

¹¹ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка 15 (1986), п. 10.

¹² См. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 30 (2004), п. 26.

коллективной высылки также признан в региональных конвенциях¹³. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека сформулировал конкретные принципы относительно персональной сферы действия запрета коллективной высылки, включая обязательство государств разумно и объективно рассматривать дело каждого отдельного лица в индивидуальном порядке для оценки всех соответствующих обстоятельств, которые могут препятствовать высылке¹⁴.

2. Принцип недопустимости принудительного возвращения

41. Недопустимость принудительного возвращения — это один из основополагающих принципов международного права прав человека и беженского права, в силу которого запрещаются все формы перемещения и передачи любого лица вне зависимости от его статуса в случае, если имеются серьезные основания полагать, что этому лицу угрожает опасность нанесения непоправимого вреда, такого как смерть, пытки или жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание, преследование, насильственное исчезновение или другие серьезные нарушения прав человека, в месте, куда оно должно быть передано или перемещено, или дальнейшая передача в третье государство, в котором ему может угрожать опасность таких нарушений (принудительное возвращение по цепочке). Принцип недопустимости принудительного возвращения по международному праву прав человека носит абсолютный характер, не допускает исключений и применяется ко всем лицам, включая всех мигрантов, в любой момент времени, независимо от их гражданства, национальности, статуса безгражданства, миграционного статуса, пола, сексуальной ориентации и гендерной идентичности¹⁵.

42. Принцип недопустимости принудительного возвращения трактовался как применимый к широкому спектру форм опасности непоправимого вреда, и его следует применять с целью предотвращения возвращения лиц в случаях существования опасности серьезных нарушений прав человека, таких как риск для прав на жизнь, неприкосновенность или свободу личности, а также пыток и жестокого обращения¹⁶. В некоторых обстоятельствах индивидуальная оценка опасности причинения непоправимого вреда включает, среди прочих элементов, доступ к экономическим и социальным правам или уровень их реализации.

3. Защита прав человека на международных границах

43. Мигрантам, прибывающим на международные границы, вне зависимости от способа прибытия и принадлежности к более крупной группе и/или потоку смешанного перемещения, следует предоставлять возможность пользоваться их правами человека, включая индивидуальное, оперативное изучение их положения и направление в компетентные органы для полной оценки их потребностей в защите прав человека, включая возможность получения убежища, с учетом возраста и

¹³ Американская конвенция о правах человека, ст. 22, п. 9; Арабская хартия прав человека, (2004), ст. 26, п. 2; Хартия основных прав Европейского союза, ст. 19, п. 1; Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, в ст. 25, п. 4, которой предусматривается запрет коллективной высылки. В ст. 12, п. 5, Африканской хартии прав человека и народов запрещаются массовые высылки, направленные против национальных, расовых, этнических или религиозных групп.

¹⁴ См. меморандум третьей стороны, представленный Верховным комиссаром по правам человека в Европейский суд по правам человека в делах *N.D. and N.T. v. Spain* (applications Nos. 8675/15 and 8697/15), paras. 13–40.

¹⁵ В международном праве прав человека запрет принудительного возвращения прямо включен в Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ст. 3) и Международную конвенцию для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (ст. 16). В ст. 33 Конвенции о статусе беженцев (Конвенция 1951 года) содержится запрет возвращать беженцев и просителей убежища в страны, где им грозит преследование. Дальнейший анализ вопроса о недопустимости принудительного возвращения см. в A/HRC/37/50, пп. 36–42.

¹⁶ OHCHR, “The principle of non-refoulement under international human rights law”, URL: www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleofnon-refoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf.

гендерных особенностей. В соответствии с международным правом прав человека, каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем¹⁷. Специальный докладчик подчеркивает, что фактический доступ на территорию является одним из важнейших предварительных условий осуществления права искать убежище¹⁸.

44. Государства должны принимать все разумные меры предосторожности для защиты жизни и предотвращения чрезмерного насилия¹⁹, а кроме того, они обязались сотрудничать на международном уровне ради спасения жизней и предотвращения гибели и физических страданий мигрантов в соответствии с нормами международного права²⁰. Тот факт, что в своих попытках контролировать миграцию государства все больше полагаются на военизацию, экстерриториальный пограничный контроль и меры устрашения, имеет своим трагическим последствием гибель людей на международных границах²¹. Отсутствие заботы со стороны государства, в результате чего мигранты лишаются доступа к медицинской помощи, воде, пище и основным средствам выживания, может составлять собой пытку и превращается в угрозу для права на жизнь. Задержки в поиске и спасении мигрантов, терпящих бедствие на суше и на море, а также в указании безопасных портов для высадки, также могут быть приравнены к пыткам или жестокому обращению и умаляют право на жизнь.

45. Государства обязаны предотвращать необоснованное применение силы в правоохранительной деятельности и устранять его последствия, а также применять силу только в случаях абсолютной необходимости и строго пропорционально преследуемой законной цели²². Недопуск на границе с применением насилия или имеющий последствием создание крайне тяжелых условий для мигрантов может быть приравнен к пытке или жестокому обращению и нарушению права на жизнь.

46. Недопуск на границе способствует тому, что условия жизни мигрантов остаются крайне тяжелыми, включая документально зафиксированные случаи физического насилия, сексуального и гендерного насилия и лишения жизненно необходимого. Государства не могут ссылаться на исключительные или непропорциональные проблемы операционного порядка (например, масштабы миграционных потоков или чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения, такая как COVID-19) или другие обстоятельства для оправдания таких действий.

47. В соответствии с Конвенцией о правах ребенка, государства обязаны защищать права человека детей в контексте международной миграции. Это применимо к каждому ребенку, находящемуся под юрисдикцией соответствующего государства, включая юрисдикцию, возникающую в результате осуществления государством эффективного контроля за пределами своих границ.

48. Дети-мигранты, особенно несопровождаемые, подвергаются повышенному риску сексуального и гендерного насилия со стороны контрабандистов, торговцев людьми и других субъектов, а также риску продажи в целях трудовой эксплуатации или принуждения к сексу ради выживания, взамен перевозки, крова, пропитания или денег для перемещения²³. Предусматривающие строгие ограничения миграционные политики или политики предоставления убежища усиливают риск того, что дети-мигранты и дети — просители убежища, включая несопровождаемых или разлученных детей, пострадают от насилия и жестокого обращения во время

¹⁷ Всеобщая декларация прав человека, ст. 14, п. 1.

¹⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Ten-Point Plan on Refugee Protection and Mixed Migration, chap. 3, URL: www.unhcr.org/50a4c0a89.html.

¹⁹ A/HRC/32/39, п. 75.

²⁰ Резолюция 73/195 Генеральной Ассамблеи, п. 24.

²¹ A/72/335, пп. 8–13.

²² См. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка.

²³ A/74/235, п. 21.

миграционного перемещения и в странах назначения²⁴. Криминализация нелегального пересечения границы приводит к увеличению риска разлучения детей с родителями²⁵.

49. Во многих случаях недопуск на границе усугубляет уязвимость, в том числе основанную на формах множественной и перекрестной дискриминации, например по признаку пола, возраста, расы, этнической принадлежности, гражданства, миграционного статуса, сексуальной ориентации и гендерной идентичности, а также по другим факторам. Государствам следует защищать мигрантов на всех этапах миграционного процесса и гарантировать доступ к правосудию для устранения последствий любого дискриминационного обращения или нарушений прав человека, с которыми они сталкиваются. Специальный докладчик сформулировал рекомендации для государств в отношении обеспечения эффективного доступа к правосудию всем мигрантам на каждом этапе миграционного процесса²⁶. Со своей стороны, Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Комитет по правам ребенка сформулировали рекомендации в адрес государств по обеспечению гарантий надлежащей правовой процедуры и доступа к правосудию детям-мигрантам с учетом особенностей детского возраста²⁷.

4. Обязательства по поиску и спасанию, предусмотренные в международном праве

50. Государства обязаны проводить надлежащие и эффективные поисково-спасательные операции на море. В силу Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года и Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года на капитана судна налагается обязанность оказывать помощь любому обнаруженному в море лицу, которому угрожает гибель, и приходить на помощь терпящим бедствие, если ему сообщено, что они нуждаются в помощи. Эта обязанность существует вне зависимости от гражданства, статуса таких лиц или обстоятельств, при которых они обнаружены. Международная конвенция по поиску и спасанию на море 1979 года обязывает государства-участники не только обеспечить оказание помощи любому лицу, терпящему бедствие на море, но и удовлетворить его первоначальные медицинские или иные потребности и доставить его в безопасное место. Международная конвенция по поиску и спасанию на море предписывает, что любая спасательная единица, получившее сообщение о бедствии, немедленно предпринимает действия для оказания помощи, если она в состоянии оказать такую помощь.

51. Государства должны также соблюдать обязательства, предусмотренные международным правом прав человека, особенно в отношении права на жизнь, и не могут оставлять пассажиров на произвол судьбы в международных водах без доступа к гуманитарной и медицинской помощи, а никакие предпринимаемые ими действия, приводящие к возвращению пассажиров в ситуации, в которых они подвергаются риску нарушения прав человека, не могут быть законными. Высадка может производиться только в порту, признанном безопасным.

52. В результате недопуска на границе вероятность гибели людей вследствие бедствия на море значительно увеличивается. Женщины, девочки и мальчики — мигранты подвергаются более высокому риску утопления или переохлаждения²⁸. Коллективные «развороты» и «прием обратно» («turnbacks» и «takebacks») ²⁹, «дрейф в обратную сторону» («driftbacks») (оставление мигрантов на произвол судьбы на неподходящих для морских вод плотках)³⁰ и «удержания» («pullbacks») государственными субъектами и уполномоченными ими лицами несовместимы с

²⁴ Там же, п. 20.

²⁵ Там же, п. 24.

²⁶ A/HRC/39/65, пп. 63–65.

²⁷ См. совместное замечание общего порядка № 4 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 23 (2017) Комитета по правам ребенка, пп. 14–19.

²⁸ A/72/215, п. 11.

²⁹ Материалы, представленные Австралийским советом по вопросам беженцев.

³⁰ Global Legal Action Network, “Drift-backs and torture on the Aegean”, March 2021, URL: www.glanlaw.org/aegean-push-backs.

обязательствами по поиску и спасанию и могут также привести к другим нарушениям прав человека, включая принудительное возвращение. Политика «закрытого порта», в соответствии с которой частным судам, включая коммерческие суда и спасательные суда НПО, отказывают в предоставлении безопасного порта после спасения, по международному праву является незаконной³¹.

D. Политики и практики недопуска на границе

53. Государства зачастую реагируют на миграционные перемещения созданием и постепенным усилением барьеров³². Недопуск на границе во многих случаях осуществляется как мера устрашения, наказания или мера в отношении мигрантов, принимаемая в рамках более широких стратегий. Политики и практики недопуска на границе наряду с установкой физических барьеров и использованием современных средств наблюдения и сдерживания на границах несут в себе опасность для жизни мигрантов. Ежегодно при попытке пересечь международные сухопутные и морские границы трагически погибают тысячи мигрантов; применение силы пограничными службами при перехвате и возвращении в упрощенном порядке оказывает серьезное влияние на здоровье и безопасность мигрантов во время транзита.

54. В последние годы, а также ходе общественных консультаций для целей подготовки настоящего доклада поступали сообщения о случаях недопуска мигрантов на границе на большинстве миграционных маршрутов во всех регионах мира, в которых наблюдаются смешанные перемещения мигрантов. Законные интересы государств в части пограничного контроля в некоторых случаях трансформируются в массовые задержания и возврат мигрантов без индивидуальной оценки уязвимости и потребностей в защите. В результате военизации пограничных нарядов самое широкое распространение получил подход с уклоном на обеспечение безопасности, что повышает риск нарушения прав человека³³.

55. Во многих из представленных материалов выражается обеспокоенность в связи с тем, как Греция осуществляет пограничный контроль на своих сухопутных и морских границах с Турцией³⁴. Будучи расположена на восточно-средиземноморском миграционном маршруте, Греция развертывает пограничные наряды и корабли береговой охраны в рамках национальных и совместных пограничных операций Европейского союза в сотрудничестве с Европейским агентством пограничной и береговой охраны («Фронтекс»)³⁵. Помимо сообщений об усиленной военизации района сухопутной границы Эвроса начиная с марта 2020 года, в результате чего был предотвращен въезд и имели место суммарные и коллективные высылки десятков

³¹ A/73/314, пп. 59–61.

³² A/HRC/35/25, п. 29.

³³ В рамках подхода, ориентированного прежде всего на обеспечение безопасности, мигранты считаются объектом наблюдения; такой подход он может вести к дегуманизации, что в свою очередь способствует более широкому приятию коллективных мер против мигрантов на том основании, что они представляют собой «угрозу» суверенитету и национальной безопасности. Этот процесс усугубляется тенденцией к автоматизации и использованию беспилотных летательных аппаратов. См. A/HRC/45/9, пп. 42–45.

³⁴ См., в частности, материалы, представленные «Международной амнистией», Ассоциацией социальной поддержки молодежи (ARSIS), Сетью мониторинга случаев насилия на границе, Датским советом по делам беженцев, Греческим советом по делам беженцев, организациями «Хьюман райтс 360», «Хьюман райтс уотч», «Маре Либерум», «Стейтуотч» и Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), а также совместное представление Ирландского центра по правам человека, Национального университета Ирландии в Голуэе и Глобальной сети правовых действий.

³⁵ См. материалы, представленные Грецией. Специальный докладчик получил сообщения о том, что в период с 2015 по 2020 год служба береговой охраны Греции спасла более 319 000 мигрантов и применяла меры по обнаружению и предупреждению в соответствии с законодательством Европейского союза. Национальные органы и сотрудники Европейского агентства пограничной и береговой охраны (Фронтекс) соблюдали соответствующий кодекс поведения, а обвинения в ненадлежащем обращении, в том числе в ходе возвращений, были расследованы.

тысяч мигрантов и просителей убежища³⁶, Специальному докладчику были направлены утверждения о возврате мигрантов через сухопутные границы также из городских районов, включая центры приема и содержания под стражей³⁷. Также было документально зафиксировано увеличение числа случаев недопуска на границе в территориальных водах Греции в Эгейском море, а также на островах Родос, Самос и Сими: одна из заинтересованных сторон зарегистрировала 321 инцидент с участием 9798 мигрантов в период с марта по декабрь 2020 года³⁸.

56. Хорватия, как сообщается, в качестве меры сдерживания развернула многочисленный личный состав сотрудников полиции, а также технику для оптического и радиолокационного мониторинга своих границ с Боснией и Герцеговиной и Сербией³⁹. Тем не менее поступали сообщения о случаях незаконного и насильственного недопуска на границе в связи с пограничными операциями и выдворениями из удаленных от границ районов хорватской территории, а также в рамках возврата по цепочке из Италии в Боснию и Герцеговину⁴⁰. В период с мая 2019 года по ноябрь 2020 года одна из заинтересованных сторон зафиксировала 22 500 случаев недопуска на границе и возврата в Боснию и Герцеговину⁴¹, а кроме того поступили многочисленные сообщения мигрантов о краже, вымогательстве или уничтожении имущества, физическом насилии или нападении, жестоком или унижающем достоинство обращении, в том числе с детьми⁴², и произвольном задержании или заключении под стражу во время таких операций. Одна из организаций гражданского общества зафиксировала случаи недопуска на границе детей-мигрантов с применением силы⁴³. Хорватские власти неоднократно препятствовали общественному контролю за пограничными операциями⁴⁴.

57. Специальный докладчик по-прежнему обеспокоен сообщениями об осуществляемых с 2014 года масштабных операциях недопуска мигрантов на границах Алжира и их возврате в Нигер⁴⁵, что равносильно коллективным высылкам. Такой недопуск на границе, по утверждениям, осуществляется как посредством «официальных» конвоев по репатриации нигерийских мигрантов алжирскими правоохранительными органами, так и посредством необъявленных коллективных высылок вблизи границы с Нигером не нигерийских мигрантов, большинство из которых являются выходцами из региона Экономического сообщества западноафриканских государств, в результате чего сотни людей оказываются брошены в пустыне⁴⁶. По сообщениям, Алжир незаконно выслал в Нигер мигрантов по меньшей мере 20 национальностей, включая многих женщин и детей, а также просителей убежища из стран Африки и Ближнего Востока; в некоторых случаях сотрудники

³⁶ См. документ GRC 1/2020, URL:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25116>, и ответ Греции, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35244>.

³⁷ См. материалы, представленные Сетью мониторинга случаев насилия на границе и «Хьюман райтс уотч». По сообщениям, аналогичным образом недопуск на границе и возврат в Северную Македонию и Болгарию осуществляла сербская полиция; см. материалы, представленные организацией «КликАктив».

³⁸ Материалы, представленные «Маре Либерум».

³⁹ Материалы, представленные Хорватией.

⁴⁰ A/HRC/44/42/Add.2, пп. 64–68; см. также материалы, представленные Сетью мониторинга случаев насилия на границе.

⁴¹ Материалы, представленные Датским советом по делам беженцев.

⁴² Материалы, представленные организацией «Спасти детей».

⁴³ Там же.

⁴⁴ См. заявление, сделанное Верховным комиссаром по правам человека в Совете по правам человека на его сорок шестой сессии,

URL: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=26806.

⁴⁵ *Migration Trends from, to and within the Niger: 2016–2019*, sect. 3.3 (p. 12) and sect. 3.5 (p. 15), URL: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iom-niger-four-year-report.pdf>.

⁴⁶ См. A/HRC/41/38/Add.1.

служб безопасности, по сообщениям, разлучали детей с семьей во время массовых задержаний и отбирали у мигрантов их вещи⁴⁷.

58. Из Ливии в 2020 году были коллективно высланы тысячи мигрантов, большинство из них в Чад, Египет и Судан⁴⁸. В результате недопуска на границе были возвращены лица, задержанные в пограничной зоне, а также в городских районах по всей стране и до высылки содержащиеся в центрах содержания под стражей, без возможности ходатайствовать об убежище и без доступа к индивидуальным процедурам; часто их перевозили в опасных условиях через пустыню на небезопасных транспортных средствах; среди них были граждане третьих стран, положение которых несло в себе риск принудительного возвращения по цепочке⁴⁹.

59. Сообщалось о случаях недопуска мигрантов и беженцев на границе Кипра и их возврате в Ливан и Турцию, в том числе лиц ливанского, палестинского и сирийского происхождения, без индивидуальной оценки их потребностей в защите или рисков для них после возвращения⁵⁰. С марта 2020 года силы береговой охраны Кипра, как утверждается, без разбирательства препятствовали пересечению границы, бросили на произвол судьбы, выдворили или вернули более 200 человек, прибывших по морю из Ливана⁵¹. Для сирийских беженцев, возвращенных кипрско-турецкой администрацией в Турцию, особо высок риск принудительного возвращения по цепочке в Сирийскую Арабскую Республику⁵².

60. Мексика и Гватемала, как сообщается, задерживали и возвращали мигрантов, по большей части прибывавших из Гондураса и перемещавшихся в составе так называемых «караванов», не предоставляя им доступа к индивидуальным процедурам. Сообщается, что в Гватемале в отношении «караванов» проявлялись дискриминация и стигматизация. В сентябре 2020 года и январе 2021 года правительство Гватемалы объявило чрезвычайное положение (*estado de prevención*) в нескольких департаментах, фактически разрешив применение силы для разгона собраний, связывая мигрантов в составе «караванов» с распространением COVID-19⁵³.

61. Как признал Европейский суд по правам человека, пограничная служба Польши осуществляла политику «последовательного возвращения людей в Беларусь», равносильную коллективной высылке, в отношении российских просителей убежища из Чечни, включая детей, чьи повторные ходатайства на границе не рассматривались должным образом и которых высылали без надлежащей оценки существенных рисков принудительного возвращения по цепочке⁵⁴. Уполномоченный по правам человека Польши документально фиксировал такие случаи начиная с 2015 года⁵⁵.

1. Применение силы в ходе операций по обеспечению недопуска на границе

62. Специальный докладчик вновь выражает свою обеспокоенность в связи с тем, что в некоторых случаях в нарушение международных норм и стандартов при препятствовании пересечению мигрантами границы применялась сила, в частности имели место избиения, удары электрическим током, принуждение пересекать реки,

⁴⁷ Там же; см. также Human Rights Watch, “Algeria: migrants, asylum seekers forced out”, 9 October 2020, URL: www.hrw.org/news/2020/10/09/algeria-migrants-asylum-seekers-forced-out.

⁴⁸ Amnesty International, “Between life and death, refugees and migrants trapped in Libya’s cycle of abuse”, pp. 33–34, URL: www.amnesty.org/download/Documents/MDE1930842020ENGLISH.pdf; OHCHR, press briefing note on Libya, 28 April 2020, URL: www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25834&LangID=E.

⁴⁹ Amnesty International, “Between life and death, refugees and migrants trapped in Libya’s cycle of abuse”, pp. 33–34.

⁵⁰ A/HRC/46/23, п. 40.

⁵¹ Материалы, представленные «Хьюман райтс уотч».

⁵² Материалы, представленные НПО «КИСА» и «ЕвроМед райтс».

⁵³ Материалы, представленные Международной организацией францисканцев.

⁵⁴ European Court of Human Rights, *M.K. and others v. Poland* (applications Nos. 40503/17, 42902/17 and 43643/17).

⁵⁵ В материалах, представленных Уполномоченным по правам человека Польши, также отмечается, что неправительственным организациям отказывали в доступе в помещения, где проводились такие процедуры.

срывание одежды, в некоторых случаях при плохих погодных условиях, принуждение к нахождению в неудобном положении, личный обыск без учета гендера и нанесение на головы мигрантов крестов аэрозольными красками — подобное обращение, как представляется, осуществлялось с целью подвергнуть мигрантов пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения⁵⁶. В других случаях мигранты, прибывающие большими группами, становились объектом неизбирательного применения правоохранительными органами раздражающих химических средств, водометов и кинетических снарядов в качестве стратегии предотвращения проникновения на территорию, разгона и рассеивания групп⁵⁷. Такие инциденты, к глубокому сожалению, приводили к серьезным травмам и даже гибели людей. В результате инцидента, произошедшего в июне 2020 года, в ходе которого иранские власти силой оттеснили группу афганских мигрантов назад через пограничную реку, погибли по меньшей мере 10 человек, включая одного ребенка, и пропали без вести еще 15 человек⁵⁸.

2. Двусторонние и многосторонние соглашения

63. Специальный докладчик приветствует тот факт, что государства заключают двусторонние и многосторонние соглашения для совместного реагирования на вызовы, связанные с миграцией. Однако их нельзя использовать как стратегию для обхода обязательств в области прав человека или для превращения в норму высылки мигрантов без индивидуальных гарантий.

64. Решения о возвращении мигрантов в «безопасную» страну (необязательно страну происхождения мигранта) на основании соглашений о реадмиссии могут быть сопряжены с риском нарушения запрета коллективной высылки или принципа недопустимости принудительного возвращения, если такие решения принимались без индивидуальной оценки положения каждого мигранта⁵⁹. Дипломатические заверения, служащие гарантиями для отправляющих и принимающих государств, не позволяют действительно устранить риски принудительного возвращения отдельных лиц⁶⁰.

65. С 2004 года соглашение между правительством Канады и правительством Соединенных Штатов Америки (Соглашение о безопасной третьей стране) ограничивает доступ на территорию и возможности получения убежища. За редкими исключениями⁶¹, лица, ходатайствующие об убежище после въезда в Канаду из США

⁵⁶ См. совместное заявление специальных докладчиков от 19 июня 2020 года, URL: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25976. См. также документ CRO 1/2020, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25355>, и ответ Хорватии, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35470>; материалы, представленные Хорватией.

⁵⁷ См., например, пресс-конференцию Генерального секретаря от 16 сентября 2015 года (в части, касающейся Венгрии), URL: www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2015-09-16/secretary-generals-press-conference-full-transcript; “UNHCR disappointed by scenes of violence at Idomeni”, 11 April 2016, URL: www.unhcr.org/news/latest/2016/4/570bb49d6/unhcr-disappointed-scenes-violence-idomeni; заявление Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов (по Греции) от 23 марта 2020 года, URL: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25736&LangID=E.

⁵⁸ См. документ IRN 15/2020, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25360>.

⁵⁹ A/HRC/37/50, п. 44.

⁶⁰ Там же, пп. 45–48.

⁶¹ Материалы, представленные Канадой. Исключения касаются лиц, имеющих родственников в Канаде, несопровождаемых несовершеннолетних, лиц, имеющих выданный Канадой действительный проездной документ, лиц из стран, при въезде из которых в Канаду виза не требуется, но нуждающихся в визе для въезда в Соединенные Штаты Америки, а также лиц, случай которых представляет собой «общественный интерес», например в случае дел о смертной казни. Принцип недопустимости принудительного возвращения закреплен в Законе об иммиграции и защите беженцев. Сотрудничество Канады с США основано на «принципе»,

через наземные пункты въезда, считаются не имеющими права на передачу их заявлений в Совет по делам иммиграции и беженцев, и их возвращают в США⁶². Организации гражданского общества неоднократно оспаривали это соглашение в суде в связи с обеспокоенностью возможностью произвольного задержания и принудительного возвращения. В июле 2020 года Федеральный суд Канады опубликовал неокончателное решение, во второй раз отменяющее Соглашение о безопасной третьей стране.

66. В соответствии с двусторонним соглашением 1996 года о «неофициальной реадмиссии» со Словенией власти Италии, как утверждается, возвращали с границы мигрантов, задержанных в радиусе 10 километров от нее. Предположительно, такие возвращения осуществлялись вне официальных обязательств по праву Европейского союза и международному праву и приводили к принудительному возвращению по цепочке через Словению и Хорватию в Боснию и Герцеговину⁶³. В одном из недавних решений суд в Риме установил, что итальянская пограничная полиция нарушила права мигранта, в 2020 году выдворенного из города Триест в Боснию и Герцеговину, в результате чего он оказался в нищете. Суд постановил, что «неофициальная реадмиссия» нарушает Конституцию Италии и обязательства Италии по региональным и международным договорам в области прав человека⁶⁴. Аналогичные судебные иски были поданы в Словении, чтобы положить конец подобной практике, по сообщениям приведшей к неофициальному возвращению тысяч мигрантов⁶⁵ в ходе координированных полицейских операций⁶⁶.

3. Экстерриториальные процедуры

67. Государства все чаще экстернализируют меры пограничного контроля, в том числе путем физического удержания прибывающих мигрантов, включая зарегистрированных просителей убежища, за пределами государственной территории. Экстернализация может повлечь за собой делегирование процедур пограничного контроля и «въезда», связанных с миграцией, сотрудничающим государствам и приводить к противодействию перемещению, что лишает мигрантов их прав покидать любую страну или территорию, не подвергаться произвольному задержанию, обращаться за получением убежища и получать его, а также отстаивать индивидуальные права и обязанности, определенные в ходе надлежащего разбирательства⁶⁷. Как только мигранты оказываются в экстерриториальных центрах временного содержания, доступ к гарантиям индивидуальной процедуры и средствам судебной защиты, даже если они предусмотрены законом, осложняется.

68. В рамках операции «Суверенные границы» Австралия запрещает любое нелегальное прибытие по морю и направляет просителей убежища, прибывающих по морю, в офшорные центры содержания под стражей⁶⁸. С 2013 года около 3000 беженцев и просителей убежища были принудительно переведены Австралией в так называемые «офшорные центры временного содержания» в Папуа-Новой Гвинее и Науру в обстоятельствах и при условиях, которые оказали серьезное влияние на здоровье, особенно психическое, просителей убежища⁶⁹.

согласно которому люди «должны просить убежища в первой безопасной стране, в которую они въезжают».

⁶² Материалы, представленные «Международной амнистией».

⁶³ См. материалы, представленные Датским советом по делам беженцев и ЮНИСЕФ.

⁶⁴ Материалы, представленные Датским советом по делам беженцев.

⁶⁵ Материалы, представленные «Международной амнистией».

⁶⁶ Правовой базой для таких «ускоренных возвращений» из Словении в Хорватию является Соглашение между Словенией и Хорватией о «реадмиссии лиц, незаконно въехавших в страну или проживающих в ней». Законность возвращения без соответствующего решения о возвращении в настоящее время оспаривается в судебном порядке. См. материалы, представленные Уполномоченным по правам человека Словении.

⁶⁷ A/HRC/37/50, пп. 54–57.

⁶⁸ A/HRC/35/25/Add.3, п. 10.

⁶⁹ См. совместное заявление мандатариев специальных процедур, URL: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24709&LangID=E;

69. В США в соответствии с так называемыми Протоколами защиты мигрантов, введенными в 2018 году и также известными как политика «Оставайтесь в Мексике», пытающиеся въехать в США просители убежища должны вернуться в Мексику и оставаться там до окончания рассмотрения их заявлений⁷⁰. Специальный докладчик выражает сожаление по поводу того, что участвующие в программе мигранты во время вынужденного ожидания в Мексике становятся жертвами похищений, изнасилований, пыток, убийств и других насильственных преступлений⁷¹.

70. Власти США также проводят так называемую политику «квот», ограничивающую количество просителей убежища, чьи ходатайства принимаются в официальных пограничных пунктах въезда, в результате чего десятки тысяч не вошедших в квоты людей вынуждены ждать, часто месяцами, в опасных районах на границе, где они подвергаются риску насилия и эксплуатации⁷².

71. В испанских анклавах Сеута и Мелилья с 2015 года действует особый режим, в рамках которого государственные служащие могут «отказывать на границе» иностранным гражданам, пытающимся незаконно въехать в Испанию из Марокко⁷³. В отношении периметральных ограждений вокруг анклавов Испания ввела понятия «физической» границы и «оперативной» границы: те, кто пересек первую границу, но не пересек вторую, не считаются въехавшими на испанскую территорию и могут быть отправлены обратно в рамках так называемых «экстренных возвратов» (*devoluciones en caliente*)⁷⁴. Специальный докладчик выражает серьезную обеспокоенность в связи с созданием Испанией барьеров, на практике препятствующих обращению за убежищем, в свете определения зон исключения на границе, а также в связи с информацией о том, что в отношении мигрантов из стран Африки к югу от Сахары может иметь место дискриминация, что им могут препятствовать в выезде из Марокко на основании их внешности и что они фактически лишены доступа в Испанию⁷⁵.

4. Недопуск на морских границах, в том числе из-за задержек в проведении поисково-спасательных операций и высадки на берег

72. По сообщениям, Австралия с 2013 года вывезла более 800 мигрантов на 38 судах и различными способами «разворачивала» суда. Как сообщается, мигрантов отправляли обратно на тех же судах, на которых они пытались въехать на территорию страны, возможно после ремонта или заправки топливом силами Австралии; их пересаживали на спасательные шлюпки или деревянные «рыбацкие» лодки, приобретенные Австралией; в некоторых случаях их задерживали на борту таможенных судов или кораблей ВМС до момента их возврата⁷⁶.

73. В январе 2021 года Комитет по правам человека признал ответственность Италии за отсутствие оперативной реакции на сигнал бедствия и ненаправление судна для спасения в море более 200 мигрантов, включая 60 детей, которые в результате

“UNHCR appeals to Australia to act and save lives at immediate risk”, 23 October 2018, URL: www.unhcr.org/news/press/2018/10/5bcda38b7/unhcr-appeals-australia-act-save-lives-immediate-risk.html.

⁷⁰ См. документ USA 4/2019, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24381>.

Примечание: Министерство внутренней безопасности США объявило о приостановке включения в программу «Протоколы защиты мигрантов» новых участников.

См. заявление Министерства внутренней безопасности от 20 января 2021 года, URL: www.dhs.gov/news/2021/01/20/dhs-statement-suspension-new-enrollments-migrant-protection-protocols-program.

⁷¹ Human Rights First, “Publicly reported cases of violent attacks on individuals returned to Mexico under the ‘Migrant Protection Protocols’, as compiled by Human Rights First”, URL: www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/PubliclyReportedMPPAttacks12.15.2020FINAL.pdf.

⁷² Материалы, представленные организацией «Права человека прежде всего».

⁷³ Материалы, представленные «Международной амнистией».

⁷⁴ Материалы, представленные «Стейтуотч».

⁷⁵ Материалы, представленные организацией «Спасти детей».

⁷⁶ Материалы, представленные Австралийским советом по вопросам беженцев.

задержки погибли⁷⁷. Продолжающееся сотрудничество Италии с Ливией и ливийской береговой охраной⁷⁸ фактически привело к обходу запрета принудительного возвращения и коллективной высылки. С 2016 года более 60 000 мигрантов были высажены в Ливии после перехвата в море, причем в некоторых случаях частным судам давалось указание следовать в Ливию⁷⁹, несмотря на то, что эта страна не считается безопасным портом для высадки мигрантов⁸⁰ в связи с хорошо документированными рисками нарушения прав человека, включая произвольные задержания, пытки, насильственные исчезновения, сексуальное и гендерное насилие, эксплуатацию и торговлю людьми⁸¹.

74. Власти Мальты, по сообщениям предпринимали действия для недопуска мигрантов на границе, в частности в 2020 году имел место инцидент, в результате которого, как сообщается, был коллективно выслан в море на частных судах 51 мигрант и погибли 12 мигрантов из-за задержки в проведении поисково-спасательных операций⁸². Недавно сообщалось о ряде мер, якобы позволяющих не помогать мигрантам⁸³, которые включают в себя организацию незаконного возврата в Ливию, перенаправление судов в сторону Италии вместо спасения терпящих бедствие людей, незаконное задержание сотен людей на плохо оборудованных паромках в море, а также подписание нового соглашения с Ливией с целью не допускать прибытия людей на Мальту⁸⁴.

75. Отсутствие региональных механизмов разделения ответственности в Азиатско-Тихоокеанском регионе в отношении морских перемещений в Бенгальском заливе и Андаманском море привело к задержкам в поиске и спасении, к перехватам и препятствованию пересечению границ плавсредствам с беженцами и просителями убежища рохинджа, а их самих оставляли в опасной ситуации (на непригодных к навигации в морских водах судах, в неблагоприятных погодных условиях и с недостаточным количеством продовольствия и воды) и в ситуации риска физического и сексуального насилия со стороны контрабандистов. В 2020 году погибло не менее 200 человек⁸⁵. В начале 2021 года правительствам стран региона были адресованы призывы немедленно проводить поисково-спасательные операции и высаживать на сушу беженцев и просителей убежища рохинджа, оказавшихся в бедственном

⁷⁷ ССРР/C/130/D/3042/2017.

⁷⁸ В рамках осуществления Меморандума о взаимопонимании 2017 года, касающегося сотрудничества в секторе развития в целях борьбы с нелегальной иммиграцией, торговлей людьми и контрабандой, а также укрепления безопасности границ между Ливией и Италией; см. материалы, представленные организацией «Си уотч».

⁷⁹ Материалы, представленные «Международной амнистией».

⁸⁰ S/2021/62, п. 107; “UNHCR position on the designations of Libya as a safe third country and as a place of safety for the purpose of disembarkation following rescue at sea”, September 2020, URL: www.refworld.org/publisher,UNHCR,,,5f1edee24,0.html.

⁸¹ См., например, подробные выводы расследования УВКПЧ по Ливии (A/HRC/31/CRP.3), 15 февраля 2016 года, URL: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Pages/ListReports.aspx.

⁸² См. документ MLT 2/2020, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25753>, и ответ Мальты, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35968>; а также материалы, представленные «Хьюман райтс уотч» и «Си уотч».

⁸³ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, “Commissioner urges Malta to meet its obligations to save lives at sea, ensure prompt and safe disembarkation, and investigate allegations of delay or non-response to situations of distress”, 11 May 2020, URL: www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-malta-to-meet-its-obligations-to-save-lives-at-sea-ensure-prompt-and-safe-disembarkation-and-investigate-allegations-of-delay-or-no.

⁸⁴ В 2020 году Мальта подписала Меморандум о взаимопонимании с Ливией «в отношении борьбы с нелегальной иммиграцией». См. материалы, представленные «Си уотч»; см. также документ MLT 1/2020, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25394>, и ответ Мальты, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35584>.

⁸⁵ UNHCR, “Update on UNHCR’s operations in Asia and the Pacific” (seventy-first session, 25 September 2020), URL: www.unhcr.org/uk/excom/announce/5f6dee594/asia-and-pacific.html?query=pushback.

положении в Андаманском море⁸⁶. По сообщениям, власти Малайзии не допустили в страну более 300 прибывших на берега страны беженцев и просителей убежища рохинджа из-за риска передачи COVID-19⁸⁷.

5. Операции агентства «Фронтекс»

76. Прозвучали серьезные заявления о причастности «Фронтекс» к действиям по недопуску на границах в ходе совместных операций на внешних границах Европейского союза, в частности утверждается, что находящиеся в распоряжении «Фронтекс» технологии наблюдения на борту воздушных средств⁸⁸ и судов⁸⁹ могли быть использованы не по назначению для целей возвратов в Турцию и Ливию. Утверждения о причастности «Фронтекс» к действиям по недопуску людей на границах⁹⁰ побудили членов Европейского парламента создать рабочую группу для проведения расследования о соблюдении и уважении «Фронтекс» прав человека, а также соблюдения этим агентством собственных стандартов прозрачности и подотчетности⁹¹.

77. Механизмы подотчетности «Фронтекс» недостаточны и подвергались критике в связи с их неспособностью обеспечить быстрое, прозрачное и тщательное расследование заявлений о нарушениях прав человека в контексте проводимых агентством операций⁹².

6. Отказ в доступе на территорию и/или к процедурам предоставления убежища

78. В Греции в марте 2020 года власти приостановили на 30 дней допуск просителей убежища, незаконно въезжающих в страну в районе сухопутной границы Эврос, в связи с необходимостью урегулирования беспрецедентного миграционного давления, отступив от обязательных процедур, предусмотренных национальным законодательством и международными обязательствами⁹³. В этой связи в одном из своих публичных заявлений Специальный докладчик подчеркнул, что такая приостановка не имеет правовой основы в международном праве прав человека, особо обратив внимание на то, что осуществление права на индивидуальную оценку не может быть отложено⁹⁴.

79. Сообщается, что во Франции многочисленным несопровождаемым детям-мигрантам отказывают во въезде на сухопутных границах с Италией и Испанией и высылают их без должного соблюдения норм защиты прав ребенка, предусмотренных в национальном законодательстве, или международных обязательств по соблюдению принципа обеспечения наилучших интересов ребенка⁹⁵.

⁸⁶ См. www.unhcr.org/news/press/2021/2/603339354/unhcr-appeals-for-immediate-rescue-of-rohingya-refugees-in-distress-on.html.

⁸⁷ Материалы, представленные «Хьюман райтс уотч».

⁸⁸ Материалы, представленные «Си уотч».

⁸⁹ Материалы, представленные Платформой международного сотрудничества в отношении мигрантов, не имеющих документов.

⁹⁰ A/75/590, п. 12.

⁹¹ European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, “Respect of fundamental rights by Frontex: European Parliament inquiry launched”, 23 February 2021, URL: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210223IPR98504/respect-of-fundamental-rights-by-frontex-european-parliament-inquiry-launched.

⁹² Материалы, представленные «Хьюман райтс уотч».

⁹³ Материалы, представленные Грецией. См. также документ GRC 1/2020, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25116>, и ответ Греции, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35244>.

⁹⁴ Заявление Специального докладчика размещено на веб-странице www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25736&LangID=E.

⁹⁵ См. материалы, представленные Национальной консультативной комиссией по правам человека Франции и ЮНИСЕФ.

80. В Венгрии недопуск на границе был легализован поправками 2016 года к Закону о государственных границах⁹⁶. В соответствии с этими положениями мигранты, задержанные в радиусе 8 км от ограждения на границе с Сербией или Хорватией, перемещаются в две транзитные зоны, созданные на южной границе с Сербией⁹⁷. С 2017 года, после объявления так называемой «кризисной ситуации, вызванной массовой иммиграцией», такие действия разрешены на всей территории Венгрии, что на практике приводит к тому, что исключения становятся нормой⁹⁸. Действуя согласно этим положениям, Венгрия не обеспечивает индивидуальный характер решений о возвращении и не гарантирует защиту от принудительного возвращения. С 2016 года венгерские власти принудительно выслали более 71 000 человек⁹⁹.

81. Чили, Эквадор и Перу прибегли к военизации пограничного контроля в связи с массовыми перемещениями венесуэльцев за границу своей страны. Сообщения о высылке мигрантов этими государствами без должной оценки их уязвимости или потребностей в защите вызывают обеспокоенность¹⁰⁰. Тринидад и Тобаго в 2020 году несколько раз возвращала в Боливарианскую Республику Венесуэла сотни мигрантов, включая детей, не оценив существующие для них риски, включая риск принудительного возвращения. Плавсредства с мигрантами перехватывались и сопровождалась обратно в венесуэльские воды¹⁰¹.

Е. Вызовы и препятствия, с которыми сталкиваются государственные и негосударственные субъекты на международных границах

82. В силу сложного характера пограничного контроля персонал, контактирующий с мигрантами на международных границах, должен обладать специальными знаниями в области права и стандартов прав человека, процессуальных гарантий, а также протоколов выявления и направления в соответствующие органы защиты с учетом возраста и гендерных аспектов с целью защиты прав человека мигрантов¹⁰².

83. Согласно информации, изложенной в представленных ими материалах, перед большинством государств-членов в связи с пандемией COVID-19 встали особые проблемы. В частности, им прилагать больше усилий для соблюдения более строгих требований гигиены, соответствующих протоколов в области здравоохранения, направленных на сдерживание распространения вируса, а также по защите лиц, размещенных в пунктах приема, и работающего там персонала¹⁰³. В связи с пандемией также были временно приостановлены некоторые процедуры, такие как собеседования в рамках процедур предоставления убежища, в результате чего возникли задержки в рассмотрении заявлений о предоставлении убежища¹⁰⁴.

84. Поисково-спасательные операции и высадка откладывались или не могли состояться в связи с карантинными требованиями, дополнившие обычные медицинские осмотры¹⁰⁵. Некоторые государства включили в общий медицинский

⁹⁶ Материалы, представленные Хельсинкским комитетом Венгрии.

⁹⁷ Суд Европейского союза постановил, что такое перемещение на участок земли, не оборудованный никакой инфраструктурой, приравнивается к высылке. См. *European Commission v. Hungary*, case C-808/18, judgment of 17 December 2020.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ UNHCR, “UNHCR concerned by Hungary’s latest measures affecting access to asylum”, 10 March 2021, URL: www.unhcr.org/news/press/2021/3/6048976e4/unhcr-concerned-hungarys-latest-measures-affecting-access-asylum.html.

¹⁰⁰ См. заявление Верховного комиссара по правам человека в Совете по правам человека на его сорок шестой сессии, URL: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=26806.

¹⁰¹ Материалы, представленные Карибским центром по правам человека.

¹⁰² Материалы, представленные Грецией.

¹⁰³ Материалы, представленные Хорватией.

¹⁰⁴ Материалы, представленные Финляндией.

¹⁰⁵ Материалы, представленные Мальтой.

осмотр по прибытии тесты на выявление COVID-19¹⁰⁶. Сообщается, что в некоторых случаях возможности стран по проведению поисково-спасательных операций оказались превышены в результате разворота судов или принуждения их к дрейфу в международных или территориальных водах соседними государствами¹⁰⁷.

Вызовы, с которыми сталкиваются негосударственные субъекты

85. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что угрозы, запугивание и преследование, а также ограничительные политики и практики в отношении правозащитников, включая женщин-правозащитниц, занимающихся защитой прав мигрантов, не ослабевают.

86. В Соединенных Штатах гуманитарным субъектам грозит пять лет тюрьмы за «укрывательство» мигрантов без документов. Защитники прав мигрантов подвергаются преследованиям и считаются угрозой национальной безопасности¹⁰⁸. В ряде стран Европы препятствия, встающие перед гражданским обществом, оказывают значительное влияние на осуществление их законной деятельности¹⁰⁹.

87. В отношении судов НПО и их экипажей, участвующих в поисково-спасательных операциях, с 2016 года в Германии, Греции, Испании, Италии, на Мальте и в Нидерландах было заведено более 50 уголовных дел или дел об административных нарушениях¹¹⁰. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что эти действия на практике привели к заметному сокращению возможностей проведения поисково-спасательных операций в Средиземноморье в достаточном объеме¹¹¹. В Греции в отношении НПО проводятся расследования, и власти привлекают их к ответственности по обвинениям в «шпионаже», «нарушении государственной тайны», «участии в преступной организации» и «нарушении миграционного законодательства»¹¹².

88. Во Франции помощь мигрантам на границе не подпадает под исключение гуманитарного характера, в отличие от такой помощи внутри страны, которая была конституционно закреплена как исключение из «содействия» незаконному пребыванию в соответствии с принципом братства (*fraternité*)¹¹³. В Швейцарии власти привлекали к ответственности людей, помогавших лицам, находящимся в стране на незаконном положении, получить защиту, кров и средства к существованию по обвинениям в «содействии»¹¹⁴.

89. Независимый мониторинг на границах — это одно из ключевых направлений деятельности, которое может усилить соблюдение прав человека в ходе операций пограничного контроля. Однако международные границы превратились в «оперативные», «милитаризованные» и «запретные» зоны, куда редко допускают наблюдателей, включая представителей гражданского общества.

90. В этой связи Специальный докладчик приветствует предложение Европейской комиссии, содержащееся в Новом пакте о миграции и убежище, о создании независимых национальных механизмов мониторинга прав человека на границах

¹⁰⁶ Материалы, представленные Канадой и Италией.

¹⁰⁷ Материалы, представленные Турцией.

¹⁰⁸ См. документ USA 2/2020, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25061>.

¹⁰⁹ См. резолюцию 2356 (2020) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о правах и обязанностях НПО, оказывающих помощь беженцам и мигрантам в Европе.

¹¹⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, “December 2020 update: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and legal proceedings against them”, 18 December 2020, URL: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/december-2020-update-ngo-ships-involved-search-and-rescue-mediterranean-and-legal>.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Материалы, представленные «Маре Либерум».

¹¹³ Amnesty International, *Punishing Compassion: Solidarity on Trial in Fortress Europe* (2020), URL: www.amnesty.org/download/Documents/EUR0118282020ENGLISH.PDF.

¹¹⁴ Ibid.

Европейского союза¹¹⁵ и отмечает особую актуальность введения независимого мониторинга в государствах — членах Европейского союза в контексте одновременных предложений, предусматривающих более широкое использование ускоренных процедур предоставления убежища и возвращения для некоторых категорий просителей убежища.

Г. Перспективные практики и меры

91. Во внутреннем законодательстве многих государств закреплен принцип недопустимости принудительного возвращения; некоторые государства предусмотрели его защиту на конституционном уровне¹¹⁶. Запрет косвенного принудительного возвращения (по цепочке) закреплен в некоторых национальных законах¹¹⁷. Внутреннее законодательство во многих государствах предусматривает стандартные операционные процедуры, которые должны применяться на границах для обеспечения сортировки с учетом потребностей в защите при въезде, оценки уязвимости и определения потребностей в защите¹¹⁸.

92. Некоторые другие государства гарантируют доступ беженцев к защите на конституционном уровне, включая защиту от незаконной высылки¹¹⁹, или ведут разработку национальных законов о предоставлении убежища на основе Конвенции о статусе беженцев (Конвенция 1951 года), с тем чтобы укрепить национальный потенциал в сфере регулирования прибытия беженцев и просителей убежища¹²⁰.

93. Государства предприняли шаги по оценке своей миграционной политики в свете недавних обязательств, принятых в соответствии с Глобальным договором о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. Например, Джибути поручила провести полную оценку существующих в стране политик, которая стала основой для новой национальной стратегии в области миграции. В 2019 году в стране было создано национальное координационное бюро по вопросам миграции¹²¹.

94. В законодательстве некоторых стран закреплена возможность обратиться с заявлением о предоставлении убежища на пограничных контрольно-пропускных пунктах¹²². Например, в Швейцарии органы пограничной полиции обязаны обеспечить доступ к процедуре предоставления убежища любому человеку, который, даже если он делает это на расстоянии, укажет на необходимость международной защиты. Такие меры могут предотвратить отказ во въезде и гарантировать индивидуальную оценку¹²³.

95. Некоторые государства гарантируют доступ к процедурам предоставления убежища и используют преимущества электронной регистрации и незамедлительной передачи заявлений на рассмотрение¹²⁴. Дистанционное проведение собеседований позволило уменьшить задержки и обеспечить охрану здоровья и безопасность людей во время пандемии COVID-19¹²⁵. Государства также приложили усилия для сокращения административных процедур до минимума и активно работают над продвижением цифровых технологий и процедур¹²⁶.

96. В Болгарии пограничная полиция предоставляет УВКБ и его партнерской НПО неограниченную возможность общения с лицами, задержанными в пограничной зоне, для обеспечения доступа на территорию и защиты. Наблюдатели также могут

¹¹⁵ Материалы, представленные Европейской комиссией.

¹¹⁶ Материалы, представленные Австрией и Финляндией.

¹¹⁷ Материалы, представленные Албанией, Данией и Швейцарией.

¹¹⁸ Материалы, представленные Грецией.

¹¹⁹ Материалы, представленные Алжиром.

¹²⁰ Материалы, представленные Египтом.

¹²¹ Материалы, представленные Джибути.

¹²² Материалы, представленные Российской Федерацией и Швейцарией.

¹²³ Материалы, представленные Швейцарией.

¹²⁴ Материалы, представленные Финляндией.

¹²⁵ Материалы, представленные Финляндией и Мальтой.

¹²⁶ Материалы, представленные Азербайджаном.

знакомится с документацией, касающейся примененных в каждом конкретном случае процедур¹²⁷.

97. В Мексике обучение сотрудников полиции и миграционных органов было признано ключевым фактором устранения недостатков и предотвращения дальнейших нарушений¹²⁸. В Сальвадоре разрабатываются национальные стратегии по внедрению на границах процедур, основанных на правах человека¹²⁹.

98. Албания провела информационную кампанию, направленную против стигматизации мигрантов как представляющих повышенный риск для здоровья населения в контексте пандемии COVID-19, а также приложила усилия по обеспечению их равного доступа к медицинским услугам¹³⁰.

99. С 2018 года в поддержку государств — членов Европейского союза, сильнее всего затронутых миграционными перемещениями в Средиземноморском регионе, Ирландия взяла на себя обязательства по переселению из Италии и Мальты лиц, оказавшихся на территории этих стран в результате поисково-спасательных операций¹³¹.

IV. Выводы и рекомендации

A. Выводы

100. На основе изучения текущей мировой практики Специальный докладчик делает вывод о том, что практика недопуска на границе широко распространена и во многих контекстах стала постоянным элементом пограничного контроля, который имеет серьезные негативные последствия для прав человека мигрантов. Недопуск на границе может быть вызван различными причинами: в некоторых случаях они кроются в отрицании государствами своих обязательств в области прав человека по отношению к мигрантам, а в других недопуск на границе является результатом дискриминационного законодательства и политик или двустороннего или регионального сотрудничества между государствами, в рамках которого не соблюдаются права человека мигрантов.

101. Недопуск на границе является проявлением укоренившихся предубеждений в отношении мигрантов и приводит к дискриминационному обращению и отказу в доступе к проводимым с правозащитных позиций, с учетом гендерных аспектов и детского возраста процедурам приема, сортировки и индивидуальной оценки всех причин, которые могут препятствовать высылке того или иного лица. Недопуск на границе может отражать реальную неготовность к оказанию помощи при въезде и приему с учетом прав человека, особенно в случае стран, сталкивающихся с крупными перемещениями. Недостаточная осведомленность сотрудников пограничных служб об обязательствах государств в области прав человека и их практическом воплощении также приводила к возникновению практики недопуска на границе.

102. Иногда недопуск на границе осуществляет как форма наказания и предполагаемого устрашения, а мигранты таким образом лишаются предусмотренной законом защиты в отместку за незаконное пересечение границы или попытку пересечь международную границу. Подобная практика усугубляет уязвимость мигрантов и сильно травмирует их. Несанкционированное пересечение международной границы не следует считать преступлением, и оно не лишает мигрантов их прав человека, включая гарантии надлежащей правовой процедуры.

¹²⁷ Материалы, представленные Болгарией.

¹²⁸ Материалы, представленные Мексикой.

¹²⁹ Материалы, представленные Сальвадором.

¹³⁰ Материалы, представленные Албанией.

¹³¹ Материалы, представленные Ирландией.

103. Случаи недопуска на границе по большей части остаются безнаказанными. Во многих странах доступ мигрантов к правосудию серьезно затруднен из-за отсутствия механизмов внутреннего надзора или их неспособности надлежащим образом рассматривать и предотвращать нарушения. Независимый мониторинг прав человека на границах носит спорадический характер и сам по себе, без сотрудничества со стороны государства, не может предотвратить нарушения или злоупотребления.

104. Прерогатива государств регулировать миграцию в пределах своей юрисдикции должна осуществляться в соответствии с международным правом, включая международное право и стандарты в области прав человека. Специальный докладчик полагает, что в отсутствие индивидуальной оценки для каждого соответствующего мигранта и других процессуальных гарантий, недопуск на границе представляет собой нарушение запрета коллективной высылки и повышает риск дальнейших нарушений прав человека, а также несовместим с обязательствами государств по международному праву прав человека, в частности с запретом принудительного возвращения.

105. Отсутствие национальных законов о предоставлении убежища не освобождает государства от обязательств предотвращать принудительное возвращение в соответствии с международным правом прав человека. Всякий раз, когда государства доставляют то или иное лицо под свою юрисдикцию путем осуществления контроля или власти над каким-либо районом, местом, лицом или сделкой, они связаны своим фундаментальным обязательством не возвращать таких лиц принудительно и не способствовать таким возвращениям.

106. В контексте текущей пандемии COVID-19 Специальный докладчик вновь заявляет, что, хотя в связи с глобальным кризисом общественного здравоохранения может возникать необходимость введения ограничений на поездки, скрининга, тестирования, медицинского карантина или введения мер изоляции, эти меры не могут приводить к отказу в эффективном доступе к убежищу и защите в соответствии с международным правом. Государства должны обеспечить недискриминационный, необходимый, пропорциональный характер таких мер, их регулярный и независимый пересмотр, а также их разумность, в соответствии с международным правом. Отказ в доступе на территорию без гарантий защиты от принудительного возвращения не может быть оправдан существованием какого-либо риска для здоровья.

В. Рекомендации

107. Специальный докладчик настоятельно призывает государства-члены положить конец практике недопуска на границе, полностью соблюдать запрет коллективной высылки и отстаивать принцип недопустимости принудительного возвращения. Специальный докладчик призывает государства разработать основанный на правах человека, учитывающий гендерные аспекты, возраст и интересы детей подход к миграции и пограничному контролю, позволяющий обеспечить первоочередной учет прав человека мигрантов, включая мигрантов с неурегулированным статусом. Специальный докладчик настоятельно рекомендует государствам и всем соответствующим заинтересованным сторонам использовать разработанные Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) Рекомендуемые принципы и руководящие положения по правам человека на международных границах (Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders). Специальный докладчик настоятельно призывает государства:

а) выполнять и полностью соблюдать международные и региональные обязательства в области прав человека и соблюдать принцип верховенства права при осуществлении миграционной политики;

b) ратифицировать основные международные документы по правам человека¹³² и продолжать прилагать усилия по обеспечению выполнения Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции и Глобального договора о беженцах с позиций правозащитного подхода, с учетом возраста, интересов детей и гендерных аспектов;

c) привести национальное законодательство в соответствие с международным правом прав человека с целью запрета принудительного возвращения и коллективной высылки, а также отменить уголовную ответственность за нелегальный въезд;

d) не допускать негативного влияния на права человека мигрантов в результате осуществления мер пограничного контроля;

e) не допускать уголовного преследования или наказания частных субъектов, осуществляющих поисково-спасательные операции по оказанию помощи терпящим бедствие мигрантам, за эти действия; а кроме того, не допускать использования мер административной или уголовной ответственности для сдерживания или блокирования поисково-спасательного потенциала и гуманитарной помощи на границах;

f) защищать всех мигрантов и оказывать им помощь на международных границах, без дискриминации; с этой целью бороться с предвзятостью в практике правоприменения, а также принять и внедрить стандартные операционные процедуры, в которых приводятся оперативные рекомендации в отношении пограничного контроля с позиций правозащитного подхода;

g) обеспечить анализ положения и причин въезда каждого отдельного лица с учетом гендерных аспектов и выявление и направление в соответствующие органы мигрантов, которые могут подвергаться риску или находиться в уязвимом положении на международных границах;

h) обеспечить строгое регулирование применения силы и огнестрельного оружия пограничными службами в соответствии с международными стандартами, а также оперативное расследование и соответствующие санкции в случае любых заявлений о ненадлежащем применении;

i) признать роль организаций гражданского общества и правозащитников в урегулировании и мониторинге случаев недопуска на границе и оказывать им поддержку, включая женские организации и правозащитниц, которые работают с мигрантами, а также обеспечить им возможность осуществления их деятельности без препятствий правового и практического характера;

j) обеспечить гарантии надлежащей правовой процедуры всем мигрантам, находящимся под юрисдикцией или эффективным контролем государства, вне зависимости от их статуса, путем обеспечения доступа к индивидуальному рассмотрению их случая, а также к эффективным средствам правовой защиты и возможность апелляции в судебном органе; обеспечить доступ к юридическим и переводческим услугам, учитывающим гендерные аспекты; приостанавливать высылку на время рассмотрения апелляции;

k) создать соответствующие административные и законодательные механизмы для обеспечения доступа к правам и услугам всем мигрантам, а также для урегулирования правового статуса тех, кто не может вернуться, в том числе на основании принципа недопустимости принудительного возвращения;

¹³² Информация об основных международных документах по правам человека и органах их мониторинга размещена на веб-странице www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/coreinstruments.aspx.

l) воздерживаться от принятия любых мер, которые имеют негативные последствия для наилучших интересов детей, вне зависимости от того, перемещаются ли они без сопровождения взрослых или в их сопровождении; наилучшие интересы ребенка должны иметь приоритет в сравнении с задачами регулирования миграции;

m) осуществлять международное сотрудничество для защиты жизни и безопасности мигрантов на суше и на море; обеспечивать оперативную доставку спасенных на море мигрантов в порт, признанный международным сообществом безопасным, и предоставлять им доступ к индивидуальным процедурам и надлежащей помощи; воздерживаться от заключения международных соглашений, в результате осуществления которых могут быть нарушены права человека;

n) оперативно и тщательно расследовать утверждения о нарушениях и злоупотреблениях в области прав человека на международных границах; создать эффективные независимые механизмы мониторинга и обеспечить доступ ко всем объектам и процедурам, связанным с миграцией, для мониторинга их соответствия международному праву прав человека и стандартам в этой области;

o) защищать и реализовывать права мигрантов, пострадавших от нарушений или злоупотреблений в области прав человека в результате мер пограничного контроля; действовать на упреждение для принятия последующих мер в связи со случаями недопуска на границе и расследования утверждений о них оперативным, эффективным и прозрачным образом, отстранять лиц, подозреваемых в нарушениях, от исполнения должностных обязанностей и в соответствующих случаях привлекать их к ответственности;

p) обеспечить мигрантам, пострадавшим от нарушений или злоупотреблений в области прав человека в результате мер пограничного контроля, эффективный доступ к соответствующим механизмам для обращения к средствам правовой защиты и возмещения ущерба, в том числе путем введения доступных и надлежащих процедур подачи жалоб и возмещения ущерба, а также воздерживаться от введения территориальных или иных ограничений, фактически лишаящих заявителей доступа к правосудию;

q) обеспечить соответствие мер пограничного контроля, принимаемых в контексте пандемии COVID-19, международным стандартам в области прав человека.