



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 April 2008
Russian
Original: English

**Открытый процесс неофициальных консультаций
Организации Объединенных Наций по вопросам
Мирового океана и морского права**
Девятое совещание
23–27 июня 2008 года

Обращение с людьми, спасенными на море: выводы и рекомендации недавних совещаний и встреч экспертов за круглым столом, созванных Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

Введение

1. С 2002 года Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) провело три следующих совещания по вопросам спасания на море и защиты беженцев: встреча экспертов за круглым столом по вопросам спасания на море в Лиссабоне в марте 2002 года; совещание экспертов по спасанию на море и морскому перехвату в Средиземном море в Афинах в сентябре 2005 года; и совещание представителей государств по этому же вопросу в Мадриде в мае 2006 года.

2. В этих совещаниях и встречах приняли участие представители правительств, судоходных компаний, международных организаций, неправительственных организаций и ученые. По их итогам был сформулирован ряд важных соображений и рекомендаций, направленных на сохранение целостности глобального режима поисково-спасательных операций, которой угрожает такая сложная проблема, как иррегулярная миграция, и на удовлетворение гуманитарных потребностей и потребностей в защите тех, кто терпит бедствие. Вместе с тем участники также признали, что усилия по повышению эффективности поисково-спасательных операций в интересах мигрантов и беженцев, терпящих бедствие на море, являются лишь одним аспектом решения более широких сложных задач в области иррегулярной морской миграции. Это обуславливает необходимость рассмотрения всех различных аспектов этого явления все-



охватным образом начиная с коренных причин и заканчивая дифференцированными решениями после высадки.

3. Ниже резюмируются основные выводы этих совещаний и встреч. Они включают в себя предложения относительно укрепления морского режима поисково-спасательных операций, а также рекомендации в отношении более широкого подхода к решению вопроса об иррегулярной морской миграции после неминувшего этапа спасания.

4. Кроме того, в настоящий документ включены некоторые дополнительные предложения, сформулированные во время межучрежденческого совещания по вопросу спасания на море¹ и в рамках созванного УВКБ форума на тему «Организованный Верховным комиссаром диалог по вопросу о решении сложных проблем в области защиты».

Выводы и рекомендации

Международная миграция по морю

5. Иррегулярная морская миграция является лишь одним незначительным компонентом общего явления международной миграции, однако вызывает особые сложные проблемы, которые нуждаются в решении.

6. Хотя по существу это не беженская² проблема, существуют вопросы в сфере защиты беженцев, которые должны решаться в рамках более широких мер реагирования на иррегулярную морскую миграцию, и в таких ситуациях убежище должно действительно предоставляться тем, кто в нем нуждается.

7. Иррегулярная морская миграция обуславливает необходимость принятия совместных мер реагирования с участием широкого круга субъектов, включая межправительственные организации.

8. Принципы в области прав человека и беженского права являются важной отправной точкой для рассмотрения ситуаций спасания на море.

Сохранение целостности режима поисково-спасательных операций, в том числе с помощью мер по созданию потенциала

9. Спасание лиц, терпящих бедствие на море, является не только обязательством по международному морскому праву, но и гуманитарным долгом, независимо от того, кем являются такие люди и каковы их причины для перемещения.

¹ В межучрежденческом совещании приняли участие следующие учреждения: Отдел по вопросам океана и морского права, Секретариат Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк; Международная организация труда; Международная морская организация; Международная организация по миграции; Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека; и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

² Термин «беженец», используемый в настоящем документе, охватывает лиц, которые имеют право на получение статуса беженца согласно Конвенции 1951 года о статусе беженцев (вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования), а также лиц, которые не могут возвратиться в свою страну из-за серьезной и неизбирательной опасности жизни, физической неприкосновенности и свободе в результате носящего общий характер насилия или событий, серьезно подрывающих публичный порядок.

10. Целостность глобального режима поисково-спасательных операций, регулируемого Международной конвенцией 1974 года по охране человеческой жизни на море и Международной конвенции 1979 года по поиску и спасанию на море, должна скрупулезно защищаться. Это обязанность международного сообщества в целом.

11. Чрезвычайно важно, чтобы государства флага осуществляли эффективную юрисдикцию и контроль над своими судами, особенно посредством запрета их использования для целей незаконного ввоза или торговли. Кроме того, необходимо неукоснительное соблюдение стандартов безопасности, изложенных в соответствующих международных документах. Немореходным судам нельзя разрешать плавать.

12. Необходимы эффективные меры для недопущения того, чтобы малые и иные суда, не подпадающие под международное регулирование, использовались для целей незаконного ввоза или торговли. Некоторые государства могут нуждаться в помощи и поддержке в этой связи.

13. Государства должны обеспечивать, чтобы капитаны судов, плавающих под их флагом, принимали меры, предусмотренные соответствующими документами (Конвенции 1974 и 1979 годов и Конвенция Организации Объединенных Наций 1982 года по морскому праву (ЮНКЛОС) для оказания помощи терпящим бедствие на море.

14. Государствам следует принимать необходимые меры для доведения до сведения капитанов и правительственных должностных лиц, задействованных в операциях по спасанию на море, соответствующих положений морского права и связанных с ними руководящих принципов, включая новые поправки.

15. Государствам следует сотрудничать в принятии всех необходимых мер для обеспечения эффективного осуществления поправок к Конвенции 1979 года и Конвенции 1974 года, касающихся доставки спасенных на море людей в безопасное место, а также связанного с этими поправками Руководства по обращению с людьми, спасенными на море³.

16. Государства должны содействовать спасательным операциям посредством обеспечения того, чтобы в их поисково-спасательном районе действовали необходимые процедуры.

17. Спасательно-координационные центры⁴ должны разрабатывать планы и процедуры высадки спасенных на море лиц и их доставки в безопасное место.

³ Согласно конвенциям 1979 и 1974 годов государства-стороны обязаны осуществлять координацию и сотрудничество для обеспечения того, чтобы капитаны судов, оказывающих помощь путем принятия на борт лиц, терпящих бедствие на море, освобождались от своих обязанностей при минимальном дальнейшем отклонении от предполагаемого рейса судна, при условии, что освобождение капитана судна от этих обязанностей не поставит под угрозу безопасность человеческой жизни на море. Сторона, ответственная за поисково-спасательный район, в первую очередь проявляет ответственность за обеспечение осуществления такой координации и сотрудничества, с тем чтобы спасенные люди, которым оказана помощь, были высажены с оказывающего помощь судна и доставлены в безопасное место, для чего обычно требуется высадка на землю.

⁴ Спасательно-координационный центр — это орган, отвечающий за оказание содействия эффективной организации поисково-спасательной службы и за координацию проведения

18. Стороны Конвенции 1979 года и Международная морская организация (ИМО) могут оказывать государствам помощь в создании функционирующих и устойчивых поисково-спасательных механизмов. Такая помощь может также вести к постепенному согласованию подходов к поисково-спасательным операциям.

19. Может возникнуть необходимость в том, чтобы некоторые государства как стороны Конвенции 1979 года оказывали поддержку и помощь другим государствам в создании функционирующих, устойчивых поисково-спасательных механизмов. Такая поддержка вела бы к постепенному согласованию подходов к поисково-спасательным операциям.

20. Государствам следует избегать классификации операций по перехвату как поисково-спасательных операций, поскольку это может привести к путанице в отношении обязанностей, связанных с высадкой⁵.

Обязанности капитанов судов судоходных и страховых компаний

21. Оказание помощи лицам, терпящим бедствие на море, входит в обязанности капитанов судов, установленные согласно морскому праву. Эта обязанность инициируется в начале действительного спасания и заканчивается, когда пассажиры высажены в безопасном месте.

22. На решения о том, когда и где должны быть высажены на сушу спасенные люди, будут влиять такие факторы, как безопасность и благополучие судна и его экипажа и уместность места высадки (безопасность, близость и маршрут судна до спасания).

23. Судоходные и/или страховые компании должны оперативно информировать ИМО, УВКБ и другие соответствующие стороны о случаях, когда высадка сопряжена с проблемами или когда спасенные лица просят убежище. Это содействует сотрудничеству в поиске надлежащего решения о высадке.

24. Случаи отказа высаживаться должны документироваться судоходными компаниями и доводиться через государство флага до сведения ИМО. Затем эта информация может использоваться соответствующими межправительственными организациями для более точного определения количественных параметров проблемы и поиска решений с соответствующими государствами.

25. Судоходные и страховые компании должны через государство флага регулярно предоставлять ИМО статистические данные о случаях безбилетного проезда.

поисково-спасательных операций в пределах поисково-спасательного района.

⁵ Обязанности государств, касающиеся поисково-спасательных операций, описаны в сноске 3, выше. Что касается перехвата, то Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву наделяет прибрежные государства правами на принятие принудительных мер в некоторых морских зонах для предотвращения нарушений иммиграционного законодательства и наказания за них. Эти права должны осуществляться в соответствии с международным правом. В соответствии с Протоколом против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху 2000 года государство-участник, иное чем государство флага, может осуществлять высадку на суда и производить их досмотр в случае наличия подозрений в том, что то или иное судно причастно к незаконному ввозу мигрантов по морю, при условии соблюдения гарантий, изложенных в Протоколе.

26. Судходные компании должны обеспечивать, чтобы капитаны были осведомлены о практических последствиях применения руководства ИМО по обращению с людьми, спасенными на море, посредством подготовки и распространения информационных материалов на многих языках.

Сведение к минимуму неудобств частных субъектов при выполнении ими своих обязательств по морскому праву

27. Капитаны, которые осуществляют спасательные операции, не должны рассматриваться как часть проблемы; скорее, их действия по спасению жизни людей в опасности должны получать признание и поддержку государств.

28. Профессиональное суждение капитанов относительно определения времени и места высадки спасенных лиц должно запрашиваться и должным образом учитываться помимо любых других соответствующих требований правительства, ответственного за поисково-спасательный район, где была оказана помощь, или другого реагирующего прибрежного государства. Судходные компании не должны подвергаться санкциям каким бы то ни было образом за высадку или попытку высадки спасенных на море людей.

29. Капитан вправе рассчитывать на помощь прибрежных государств в содействии высадке и завершении спасательной операции.

30. Государства не должны устанавливать требование о том, чтобы судходные компании или их страховщики покрывали расходы по репатриации спасенных на море людей в качестве одного из предварительных условий для высадки.

31. Негосударственное судно не является надлежащим местом для проверки и классификации спасенных лиц, в том числе для определения того, являются ли они беженцами или на иных основаниях нуждаются в защите, или для поиска решений для них; оно также не должно использоваться в качестве плавучего центра содержания под стражей.

Высадка

32. Ответственность за поиск решений по обеспечению своевременной высадки гуманным образом возлагается исключительно на государства, а не на частных субъектов. Государства обязаны осуществлять координацию и сотрудничество в поиске безопасного места согласно морскому праву.

33. На процедуры высадки не должны воздействовать цели в области иммиграционного контроля.

34. Процедуры высадки должны быть согласованными, оперативными и предсказуемыми во избежание хронических отнимающих много времени проблем с переговорами, которые могут поставить под угрозу жизнь спасенных людей. Процедуры должны устанавливать баланс между интересами судходных компаний и основными потребностями лиц, спасенных на море.

35. Высадка, особенно когда она сопряжена с большим числом лиц, не всегда связана с обеспечением долговременных решений в стране высадки.

Стандарты приема, профилирование и применение дифференцированных процедур после высадки

36. Для спасенных на море лиц должны устанавливаться всеобъемлющие процедуры приема, которые учитывают потребности спасенных лиц, их положение и согласуются с международными стандартами в области прав человека. Такие процедуры приема должны включать в себя надлежащее медицинское обслуживание.

37. Государства, которые сталкиваются с большим числом прибывающих лиц, могли бы получать помощь групп быстрого реагирования. Видимо, было бы целесообразным создавать multidisciplinary группы (включающие правительственных экспертов, а также представителей международных и местных правительственных и неправительственных организаций) на случай ситуаций прибытия по морю; такие группы рассматривали бы все неотложные потребности, предоставляли бы информацию и передавали бы прибывших в соответствующие органы для целей реагирования (профилирование). Эти группы могли бы включать в себя экспертов из неправительственных организаций или пользоваться их услугами.

38. Лицам, обращающимся с просьбой предоставить убежище, должно позволяться незамедлительно получать доступ к национальной процедуре предоставления убежища; в странах, где такая процедура отсутствует, они должны передаваться в распоряжение УВКБ. Государством для целей высадки обычно будет государство, чьи обязанности по защите беженцев были инициированы первыми.

39. Справедливые и эффективные процедуры для рассмотрения вопроса о предоставлении убежища помогают проводить различия между лицами, которые имеют право на защиту по беженской линии или которые защищаются от выдворения (refoulement) в соответствии с международными и региональными документами по вопросам прав человека, и лицами, которые не испытывают таких потребностей.

40. Ставшие объектом незаконного ввоза лица и другие уязвимые группы, такие, как разлученные с родителями дети, будут нуждаться в особой помощи и соответствующей защите. Они могут ходатайствовать о защите по беженской линии.

Всеобъемлющие решения

41. Беженцы должны получать защиту и в должном порядке возможность долговременного решения, будь то посредством местной интеграции или переселения.

42. Лица, которые не ищут убежища, и лица, которые, как было признано, не имеют права на защиту по беженской линии или которые не имеют других убедительных гуманитарных оснований для того, чтобы остаться, должны стимулироваться к возвращению в их страну происхождения в гуманных и безопасных условиях и получать с этой целью помощь, если только у них нет иной возможности для законной миграции. Международная организация по миграции и другие организации могут предлагать государствам помощь в осуществлении программ содействия добровольному возвращению.

43. Возвращение должно дополняться усилиями по реинтеграции мигрантов в их родные общины для обеспечения устойчивого характера возвращения и во избежание феномена «рециркуляции».

44. Разработка надлежащих мер реагирования на вторичные передвижения беженцев⁶ является одной из чрезвычайно сложных проблем.

Борьба с незаконным ввозом и торговлей людьми

45. Необходимы более решительные и эффективные меры для предотвращения и незаконного ввоза и торговли, а также для выявления, ареста и предания суду лиц, занимающихся незаконным ввозом и торговлей. Однако при принятии любых мер следует руководствоваться подходом, основанным на правах человека.

46. Государствам следует возобновить сотрудничество в деле защиты свидетелей, которые помогают идентифицировать и привлекать к суду лиц, занимающихся незаконным ввозом и торговлей. Защита жертв торговли не должна обуславливаться их способностью и готовностью сотрудничать с правоохранительными органами.

47. Меры по борьбе с незаконным ввозом людей и торговлей ими не должны отрицательно влиять на права человека и ущемлять человеческое достоинство и не должны наносить ущерб международным обязанностям в области защиты беженцев (подход, основанный на правах человека).

Предотвращение: информационная стратегия, устранение коренных причин

48. Многостороннее сотрудничество должно включать в себя надлежащий обзор механизмов создания каналов упорядоченной миграции и защиты для обеспечения альтернативных возможностей для мигрантов.

49. Государствам, соответствующим межправительственным организациям и неправительственным субъектам следует изучить практическую возможность проведения информационных кампаний для информирования вероятных скрытых пассажиров об опасностях, связанных с иррегулярной морской миграцией. В таких кампаниях должны освещаться различные риски, связанные с сухопутным проездом в направлении будущего места высадки. Они должны быть рассчитаны на общины в странах происхождения, в странах транзита и общины мигрантов в странах назначения.

50. Государствам следует продемонстрировать более широкую, долгосрочную многостороннюю приверженность делу устранения коренных причин иррегулярной миграции. Необходимы дополнительные усилия, такие как переориентация помощи для достижения устойчивого развития и создание альтернативных каналов законной миграции.

⁶ Эта рекомендация касается явления, когда беженцы, не действуя на законных основаниях, уезжают из стран, в которых они уже пользуются защитой, в целях получения убежища или постоянного обустройства в других местах.

Совершенствование информационного управления

51. Сбор эмпирических данных о масштабах и сфере иррегулярной морской миграции, перехвате, спасании на море, высадке и обращении с высаженными лицами должен быть согласован, и правительствам и международным учреждениям следует осуществлять их подборку на более систематической основе. Статистическая информация должна быть дезагрегирована и включать в себя данные о числе и характеристиках лиц, перехваченных и высаженных в качестве безбилетных пассажиров, или спасенных лиц.

52. Обмен информацией позволял бы всем заинтересованным сторонам лучше учитывать формирующиеся тенденции и активизировать сотрудничество в деле борьбы с незаконным ввозом мигрантов и с издевательствами над ними или их эксплуатацией.

53. Более совершенные процедуры коммуникации между всеми субъектами и более глубокое понимание и анализ сложных проблем, связанных с высадкой, могут способствовать обмену передовым практическим опытом и выявлению и реализации своевременных и справедливых решений.

Сотрудничество и распределение ответственности

54. Международные совместные усилия по урегулированию сложных ситуаций спасания на море должны строиться на базе механизмов совместного распределения обязанностей. Эти механизмы могли бы охватывать обработку ходатайств о предоставлении убежища и реализацию долгосрочных решений, таких, как переселение, а также поиск решений для лиц, не являющихся беженцами.

55. Сотрудничество должно также включать в себя инициативы по созданию потенциала, включая разработку и/или пересмотр национальной политики в области законодательства по вопросам миграции и убежища.

56. УВКБ следует мобилизовать государства на создание надлежащих механизмов распределения обязанностей в отношении беженцев и ищущих убежища лиц и/или, в случае необходимости, резервных программ переселения.