

II. Наблюдательная роль УВКБ ООН согласно Статье 35 Конвенции 1951 г.

A. Основное содержание

Следующие три раздела посвящены основному содержанию обязательств государств согласно Статье 35 Конвенции 1951 г. и Статье II Протокола 1967 г., а также обязанностям государств, не присоединившихся к одному из этих двух международных договоров.

1. Обязанности по сотрудничеству

Статья 35 (1) Конвенции 1951 г., озаглавленная «Сотрудничество между национальными властями и Организацией Объединенных Наций», гласит:

«Договаривающиеся государства обязуются сотрудничать с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев или любым другим органом Объединенных Наций, на который может перейти выполнение его функций, и, в частности, будут содействовать выполнению им обязанностей по наблюдению за применением положений настоящей Конвенции».

Статья II (1) Протокола 1967 г. предусматривает те же обязательства в отношении функций УВКБ ООН, включая его «обязанность по контролю над применением положений настоящего Протокола».

Какова ж задача и цель этих положений? Статья 35 (1) Конвенции 1951 г. непосредственно связана с шестым пунктом преамбулы Конвенции⁵, где отмечается, что:

«Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по делам беженцев поручено наблюдение за выполнением международных конвенций по защите беженцев, и признается, что эффективность координации мер, принимаемых для разрешения этой проблемы, зависит от сотрудничества государств с Верховным комиссаром».

Это, в свою очередь, обусловлено Уставом УВКБ ООН, который наделяет данную организацию полномочиями «взять на себя функцию по предоставлению международной защиты, под эгидой Организации Объединенных Наций, беженцам» и выполнять эту функцию помимо прочего «путем содействия заключению и ратификации международных конвенций о защите беженцев, наблюдения за выполнением постановлений этих конвенций и предложения необходимых поправок к ним», а также «путем облегчения допуска беженцев, не исключая тех, которые принадлежат к категориям наиболее нуждающихся, на территорию различных государств»⁶. Однако, Статья 35 не ограничивается сотрудничеством в области применения международных договоров, а, как гласит четкая формулировка, предусматривает «любые функции УВКБ ООН, независимо от их правового основания»⁷.

⁵ Робинсон Н. *Конвенция о статусе беженцев: ее история, содержание и толкование*, - Институт иудаизма, Нью-Йорк, 1953, с. 167.

⁶ Там же, п. 1 и 8 (a) и (d).

⁷ Грал-Медсен А. *Комментарии к Конвенции о статусе беженцев 1951 г.*, - УВКБ ООН, Женева, 1997, с.254.

Как показывает история разработки проектов Статьи 35 (1) Конвенции 1951 г., значимость этого положения была полностью осознана с самого начала. Тогда как первоначальный проект требовал от государств «содействовать работе» УВКБ ООН⁸, то сегодняшняя более четкая формулировка («и, в частности, будут содействовать выполнению им обязанностей по наблюдению за применением положений настоящей Конвенции») происходит от предложения США, поданного с целью «избежать неясности первоначального проекта»⁹. Тот факт, что Статья 35 рассматривалась как твердое обязательство, которое могло стать слишком обременительным для некоторых государств, привел к тому, что было принято предложение Франции исключить это условие из списка статей, в отношении которых оговорки не допускаются (Статья 42 Конвенции 1951 г.)¹⁰. Значимость этого условия также была признана Верховным комиссаром, подчеркнувшим в своей вступительной речи на Конференции полномочных представителей, что установление в Статье 35 связи между Конвенцией и УВКБ ООН «будет иметь особую ценность в содействии единообразного применения Конвенции»¹¹.

Таким образом, главная цель Статьи 35 (1) Конвенции 1951 г. и Статьи II (1) Протокола 1967 г. – установить связь между обязанностью государств-участников применять Конвенцию и Протокол и задачей УВКБ ООН по наблюдению за их применением, возлагая договорные обязательства на государства-участников (i) уважать наблюдательные полномочия УВКБ ООН и не препятствовать УВКБ ООН в осуществлении этой задачи, а также (ii) активно сотрудничать в этой связи с УВКБ ООН с целью достижения оптимального выполнения и согласованного применения всех положений Конвенции и Протокола к ней. Эти обязанности носят чрезвычайно динамический и развивающийся характер. Устанавливая обязанность государств-участников сотрудничать с УВКБ ООН «в осуществлении его функций», Статья 35 (1) Конвенции 1951 г. не приводит конкретный и ограниченный перечень функций, а охватывает все задачи, которые находятся в сфере полномочий УВКБ ООН либо могут быть поставлены перед ним в определенный момент времени¹². Таким образом, с изменением роли УВКБ ООН расширяется сфера сотрудничества.

2. *Обязанности по предоставлению отчетности*

Статья 35 (2) Конвенции 1951 г. предусматривает:

«Для того чтобы дать Управлению Верховного комиссара или любому другому органу Объединенных Наций, который станет на его место, возможность представлять доклады надлежащим органам Объединенных Наций, Договаривающиеся государства обязуются снабжать их в надлежащей форме требуемыми ими сведениями и статистическими данными относительно:

- a) положения беженцев,
- b) проведения в жизнь настоящей Конвенции и

⁸ См.: проект Ст. 30 Рабочей группы. Переиздано в «*Конвенции о статусе беженцев 1951 г.*: Анализ подготовительных работ, с комментариями покойного д-ра Пола Вейса, - Серия международных документов изд-ва Кембридж, том 7, Кембридж Университи Пресс, 1995, с. 355. Дискуссии на Конференции полномочных представителей приведены в соответствующем документе ООН A/CONF.2/SR.25, с. 10-22.

⁹ Вейс. Указ. сноска 8, с. 356 со ссылкой на документ ООН E/AC.32/L.40, с. 59-60.

¹⁰ Конференция полномочных представителей, документ ООН A/CONF.2/SR.27, с. 10-16.

¹¹ Конференция полномочных представителей, документ ООН A/CONF.2/SR.2, с. 17, - Речь г-на Дж. ван Хёвена Гудхардта.

¹² Тюрк В. Управление Верховного комиссара ООН (УВКБ ООН), - Дункер энд Гумбольт, Берлин, 1992, с. 162.

с) законов, распоряжений и декретов, находящихся в силе или могущих впоследствии вступить в силу по вопросу о беженцах».

Статья II (2) Протокола 1967 г. предусматривает аналогичную обязанность государств-участников Протокола 1967 г. Оба положения налагают на государства-участников обязательства предоставлять отчетность с целью содействия обязанности УВКБ ООН «ежегодно предоставлять доклад Генеральной Ассамблее через Экономический и Социальный Совет», как предусмотрено Уставом УВКБ ООН¹³. Это другая область, где устанавливается связь между Конвенцией и Уставом УВКБ ООН.

3. *Государства, не участвующие в Конвенции 1951 г. и Протоколе 1967 г.*

Статья 35 Конвенции 1951 г. и Статья II Протокола 1967 г., естественно, не налагают обязательств на государства, которые еще не присоединились к этим двум международным договорам. Тем не менее, эти государства все же иногда обязаны сотрудничать с УВКБ ООН. Такая обязанность была зафиксирована в Статье VIII Конвенции ОАЕ о беженцах 1969 года¹⁴ и Рекомендации II (е) Картахенской декларации о беженцах 1984 г.¹⁵. Подобно Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., эти документы отображают широкие наблюдательные полномочия УВКБ ООН, предусмотренные пунктом 8 его Устава, предоставлять защиту всем беженцам, подпадающим в сферу его компетенции, и при осуществлении этого, контролировать применение международного права беженцев. Таким образом, законные наблюдательные полномочия УВКБ ООН существует по отношению ко всем государствам, где имеются беженцы, находящиеся в сфере компетенции Верховного комиссара, независимо от того, является ли заинтересованное государство участником этих международных договоров. Логически вытекающая из этого обязанность государств сотрудничать отображена в Резолюции Генеральной Ассамблеи 428 (V) касательно Устава УВКБ ООН, в которой государства призваны «сотрудничать с Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев в осуществлении его функций»¹⁶. Есть основания полагать, что эта обязанность носит не только моральный характер¹⁷, но и имеет правовые основания, зафиксированные в Статье 56 Устава Организации Объединенных Наций 1945 г. в виде обязательства государств-членов сотрудничать с ООН¹⁸. Эта обязанность распространяется и на УВКБ ООН как на один из субсидиарных органов Генеральной Ассамблеи.

В. Современная практика

В современной практике Статья 35 Конвенции 1951 г. и Статья II Протокола 1967 г. выполняют три основных функции: (i) они представляют собой правовую основу обязательств государств признавать роль УВКБ ООН в предоставлении международной защиты лицам, ищущим убежища, и беженцам; (ii) они представляют

¹³ Устав УВКБ ООН, указ. сноска 1, п. 11.

¹⁴ Организация Африканского Единства, Конвенция о регулировании отдельных аспектов проблем беженцев в Африке 1961 г., 1000 UNTS 46 (далее по тексту – «Конвенция ОАЕ о беженцах»).

¹⁵ Декларация о беженцах, принятая на Коллоквиуме по международной защите беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитарные проблемы, проведенном в г. Картахене, Колумбия, 19 – 22 ноября 1984 года.

¹⁶ Резолюция ГА ООН 428 (V), 14 декабря 1950 г.

¹⁷ Зиек М. УВКБ ООН и добровольная репатриация беженцев: юридический анализ, - Мартинус Нийхофф, Гаага, 1997, с. 450.

¹⁸ См.: Грал-Медсен, указ. сноска 7, с. 252, где подчеркивается: «кажется, что условие, предусмотренное Статьей 35, фактически приводит в действие обязательство, которое взяли на себя государства-члены согласно Статье 56 Устава».

собой правовую основу обязательств государств отвечать на информационные запросы УВКБ ООН; и (iii) они поддерживают авторитет определенных заявлений УВКБ ООН (например, Справочник УВКБ ООН о процедурах и критериях определения статуса беженца¹⁹, принципы политики, представления в суды и т.п.)²⁰.

1. Роль УВКБ ООН по предоставлению защиты

Международная защита означает «заступничество субъекта международных отношений по воли жертвы или жертв, чьи права ущемлены, либо физического лица от их имени, либо по воли самого органа международной защиты с целью прекратить нарушение прав человека» или «обезопасить, защитить, [или] оберегать» лицо или объект от опасности или вреда²¹. Предоставление международной защиты от имени беженцев – основная функция УВКБ ООН²². Она трансформировалась из консульской и дипломатической защиты беженцев, на которых больше не распространялась такая защита стран их происхождения, в более широкое понятие, включающее защиту не только прав, предусмотренных Конвенцией 1951 г. и Протоколом 1967 г., но и прав человека в отношении беженцев в целом²³. Оно может быть определено как совокупность деятельности, направленной на «обеспечение основных прав беженцев и в большей степени их физической безопасности и защиты»²⁴, начиная «с обеспечения приема, убежища и уважения основных прав человека, включая принцип *невыворения*, без которого безопасность и даже выживание беженца находятся под угрозой», и заканчивая «достижением только надежного решения в идеале посредством восстановления защиты со стороны страны происхождения беженца»²⁵. Как признала Генеральная Ассамблея ООН, такая международная защита является динамической функцией, ориентированной на практические действия²⁶.

¹⁹ УВКБ ООН, Справочник по процедурам и критериям определения статуса беженца, - Женева, 1979, переиздание 1992 г. (именуемый в дальнейшем «Справочник УВКБ ООН»).

²⁰ Кроме того, эти статьи создают определенную основу некоторым двусторонним соглашениям. См.: Соглашение между Правительством Китайской Народной Республики и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев о повышении статуса Миссии УВКБ ООН в Китайской Народной Республике от 1 декабря 1995 г. (Компакт-диск Rejworld, УВКБ ООН, выпуск 8, 1999), а также Соглашение между Правительством Республики Гана и Управлением Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций от 16 ноября 1994 г. (Можно ознакомиться на компакт-диске Rejworld), где ст. III четко предусматривает, что сотрудничество «в области международной защиты и гуманитарной помощи беженцам и другим лицам, на которых распространяется компетенция УВКБ ООН, осуществляется на основании, помимо прочего, ст. 35 Конвенции 1951 г.».

²¹ Рамчаран Б.Г. Концепция и современный статус международной защиты прав человека, - Мартинус Нийхофф, Дордрехт, 1989, с. 17 и 20 – 1.

²² Устав УВКБ ООН, сноска 1, п. 8. Текст п. 8 приведен в сноске 27.

²³ Тюрк В. Обязанность УВКБ ООН осуществлять наблюдение, - *Reveu Quèbèrcoise de Droit International*, 2001 г., 14 (1), с. 135, с. 138.

²⁴ УВКБ ООН, Комментарии к международной защите, - документы ООН A/АС.96/930, 7 июля 2000 г., п. 2. См. также: УВКБ ООН, Комментарии к международной защите, - документы ООН A/АС.96/830, 7 сентября 1994 г., п. 12. К вопросу о защите беженцев УВКБ ООН в целом см.: Тюрк, указ. сноска 12, с. 139-69; Г.С. Гудвин-Джилл, Беженцы в международном праве, - 2-е издание, Клеандон, Оксфорд, 1996, с. 207-20; Ф. Шнайдер, Актуальные юридические аспекты проблем беженцев, - Академия международного права, ж. «*Recueil des Cours*», 1965-I, с. 346-7 и 406-23. См. также: Дж. Стуцки «Выводы о международной защите беженцев, принятые Исполнительным комитетом Программы УВКБ ООН, - *Международный журнал права беженцев*, № 1, 1989 г., с. 291-4.

²⁵ Комментарии к защите 1994 г., указ. сноска 24 выше, п. 12. См. также: Комментарии 2000 г., указ. сноска 24, п. 9.

²⁶ Резолюция ГА ООН. A/RES/55/74, 12 февраля 2001 г. п. 8. См. также: Исполнительный комитет, Вывод № 89 (LI), 2000, Вывод о международной защите, п. 2.

Направления деятельности УВКБ ООН подробно перечислены в пункте 8 ее Устава.²⁷ В рамках освещения темы настоящей статьи пункт (а), посвященный задаче УВКБ ООН по «содействию заключению и ратификации международных конвенций о защите беженцев [и] наблюдению за выполнением постановлений этих конвенций», имеет особую актуальность²⁸. УВКБ ООН отметило следующее:

2. ...В осуществлении этих полномочий на национальном уровне УВКБ ООН добивается обеспечения лучшего понимания и более единообразного толкования признанных международных принципов, регулирующих обращение с беженцами. Разработка соответствующей регистрации, приема, структур и процедур определения и интеграции находится, таким образом, не только в сфере национальных интересов заинтересованных стран, но и интересов международного сообщества, поскольку помогает стабилизировать потоки населения и вносит смысл в жизнь тех, кто лишен эффективной защиты. Предусмотрев эти полномочия УВКБ ООН, международное сообщество признало, что проблема беженцев на многостороннем уровне может быть решена с помощью скоординированного подхода в духе международного сотрудничества.

3. Полномочия по международной защите выделяют УВКБ ООН в системе Организации Объединенных Наций. Международная защита также предусматривает содействие, охрану и развитие принципов защиты беженцев, а также укрепление международных обязательств, а именно: обращение с беженцами в соответствии с международными нормами и стандартами...²⁹.

В конце концов международная защита ориентирована на поиск надежного решения в отношении лиц, находящихся под защитой,

²⁷ Это положение гласит:

8. Верховный комиссар обеспечивает защиту беженцев, забота о которых входит в компетенцию его Управления, путем:

- a) содействия заключению и ратификации международных конвенций о защите беженцев, наблюдения за выполнением постановлений этих конвенций и предложения необходимых поправок к ним;
- b) содействия, при помощи специальных соглашений с правительствами, выполнению любых мероприятий, имеющих своей целью облегчение положения беженцев и сокращение числа беженцев, нуждающихся в защите;
- c) содействия правительственным и частным усилиям, направленным на поощрение добровольной репатриации беженцев или их ассимиляции в новых странах;
- d) облегчения допуска беженцев, не исключая тех, которые принадлежат к категориям наиболее нуждающихся, на территорию различных государств;
- e) стараний получить разрешение для перевода имущества беженцев, особенно того имущества, которое необходимо для их расселения;
- f) получения от правительств информации относительно числа беженцев на их территории и их положения, а также законов и постановлений, их касающихся;
- g) поддержания тесного контакта с заинтересованными правительствами и межправительственными организациями;
- h) установления наиболее целесообразного, по его мнению, контакта с частными организациями, занимающимися вопросом о беженцах;
- i) облегчения координации усилий частных организаций, занимающихся попечением о беженцах.

Перечень деятельности не исчерпывающий, что подтверждается многочисленными резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН, которые расширили полномочия УВКБ ООН по защите (Тюрк, указ. сноска 12, с. 148).

²⁸ К вопросу о применении *ratione personae* и *ratione materiae* Ст. 8 Устава УВКБ ООН см.: Тюрк, указ. сноска 23, с. 141-5.

²⁹ Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, Постоянный комитет, Обзор региональных достижений (октябрь – декабрь 1995 г.) документы ООН EC/46/SC/CRP.11, 4 января 1996 г. п. 2 и 3.

в форме добровольной репатриации, местной интеграции или переселении. Кроме того, превентивные действия необходимы для решения экономических, социальных и политических аспектов проблем беженцев. Таким образом, полномочия по защите, в сущности, связаны с активным поиском надежных решений. Это обязательно неразрывно связано с международной законодательной базой, которая обеспечивает предсказуемость и прогнозируемость, равно как и согласованный подход в рамках возросшей ответственности государств, международного сотрудничества, международной солидарности и распределения бремени затрат³⁰.

В своих «Комментариях к защите 2000 г.» УВКБ ООН отметило следующие направления деятельности как особо важные составляющие своей работы в деле защиты: (i) прием лиц, ищущих убежища, и беженцев; (ii) посредническая деятельность с властями; (iii) обеспечение физической безопасности; (iv) защита женщин, детей и лиц пожилого возраста; (v) содействие национальному законодательству и процедурам предоставления убежища; (vi) участие в национальных процедурах определения статуса беженцев; (vii) принятие на себя обязательства по определению статуса беженца; и (viii) предоставление консультаций и развитие правоправедения³¹. Исполнительный комитет во многих своих выводах неоднократно подтверждал полномочия УВКБ ООН в этих направлениях деятельности, в частности, его обязанность:

- содействовать развитию и соблюдению основных стандартов обращения с беженцами «путем поддержки постоянного диалога с правительствами, неправительственными организациями (НПО) и учебными заведениями, а также восполнения пробелов в международном праве беженцев»³², а также предоставлять консультации по применению соответствующих инструментов права беженцев;³³
- осуществлять мониторинг процесса определения статуса беженца и обращения с беженцами «посредством обзора отдельных дел на предмет выявления основных проблем защиты»³⁴, а также участия «в различных формах... процедур определения статуса беженца многочисленных стран»³⁵, или посредством неофициального вмешательства в дела отдельных лиц, или посредством выполнения официальной роли в процедурах принятия решений, как предусмотрено соответствующими внутренними обязательствами;
- иметь быстрый и беспрепятственный доступ к лицам, ищущим убежища, беженцам и репатриантам³⁶, включая лиц, находящихся в приемных центрах, лагерях и поселениях беженцев³⁷, к лицам, ходатайствующим о

³⁰ Там же, п. 3.

³¹ Комментарии к защите 2000 г., указ. сноска 24, п. 10-29.

³² Исполнительный комитет, Вывод № 29 (XXXIV), 1983, п. b и j, где упомянуты категории лиц, ищущих убежища, чей статус еще не определен, или физическая защита беженцев и лиц, ищущих убежища.

³³ Например, в ситуациях массового притока (Исполнительный комитет, Вывод № 19 (XXXI), 1980, п. d) или исключаящие условия (Исполнительный комитет, Вывод № 69 (XLIII), 1992, второй пункт преамбулы).

³⁴ Исполнительный комитет, Вывод № 1 (XXVI), 1975, п. g.

³⁵ Исполнительный комитет, Вывод № 28 (XXXIII), 1982, п. e.

³⁶ Исполнительный комитет, Выводы № 22 (XXXII), 1981, п. III; 33 (XXXV), 1984 п. h.; 72 (XLIV), 1993, п. b; 73 (XLV), 1994, п. b (iii); 77 (XLVI), 1995, п. q; 79 (XLVII), 1996, п. p.

³⁷ Исполнительный комитет, Выводы № 22 (XXXII), 1981, п. III; 48 (XXXVIII), 1987, п. 4 (d).

предоставлении убежища, и беженцам, включая задержанных, которые в то же время имеют право обращаться в УВКБ ООН и надлежащим образом проинформированы об этом праве³⁸, а также

- осуществлять «мониторинг личной безопасности беженцев и лиц, ищущих убежища, и принимать меры с целью предотвращения или восстановления соответствующих нарушений»³⁹.

Фактически, обязательство уважать и признавать деятельность УВКБ ООН по международной защите, предусмотренной Статьей 35 (1), прочно укоренилось в практике государств. Хотя пункт 8 Устава не указывает на предоставление международной защиты беженцам индивидуально при перечислении элементов международной защиты, в практике государств немедленно установилось, что УВКБ ООН может также заниматься и делами отдельных лиц⁴⁰. Например, в отличие от прав человека, где вмешательства международного органа от имени отдельных жертв или визиты на территорию государств часто вызывают проблемы, государства не возражают против вмешательства УВКБ ООН в дела отдельных лиц⁴¹ или общие вопросы касательно беженцев и не рассматривают подобную деятельность как вмешательство в их внутренние дела⁴². Такое всеобщее признание защитной роли УВКБ ООН основывается, помимо прочего, на том, что в силу своего Устава и Статьи 35 Конвенции 1951 г., «УВКБ ООН не нуждается в приглашении для участия в вопросах защиты», что придает «полномочиям УВКБ ООН уникальность в рамках международной системы»⁴³.

Хотя в данной статье не приводится исчерпывающий перечень, современная практика, которая существенно расширилась по молчаливому согласию государств⁴⁴, может быть описана следующим образом⁴⁵:

- УВКБ ООН имеет право осуществлять мониторинг, составлять доклады и контролировать свои вмешательства вместе с правительствами касательно положения беженцев (например, прием, принятие и обращение с лицами, ищущими убежища, и беженцами). Заявление протестов правительствам и другим соответствующим субъектам по вопросам защиты является неотъемлемой частью наблюдательной функции УВКБ ООН.
- УВКБ ООН имеет право сотрудничать с государствами в обеспечении ответных действий на конкретные проблемы и ситуации, которые имеют отношение и соответствуют потребностям защиты, включая те, которые касаются наиболее уязвимых категорий лиц, ищущих убежища, и беженцев.

³⁸ Исполнительный комитет, Выводы № 8 (XXVIII), 1977, п. e (iv); 22 (XXXII), 1981, п. III; 44 (XXXVII), 1986, п. g.

³⁹ Исполнительный комитет, Вывод № 72 (XLIV), 1993, п. e. См. также: Исполнительный комитет, Вывод № 29 (XXXIV), 1983, п. b.

⁴⁰ Ага Хан С. Юридические проблемы, связанные с беженцами и переселенцами, - Академия международного права, ж. *Recueil des Cours*, 1976-I, с. 332; см. также: Грал-Медсен, указ. сноска 7, с. 254.

⁴¹ См.: Гудвин-Джилл, указ. сноска 24, с. 213.

⁴² См.: Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, Постоянный комитет, Доклад о результатах работы по неформальным консультациям о положении международной защиты всех нуждающихся, 8-е заседание, документ ООН EC/47/SC/CRP.27, 30 мая 1997 г., п. 7; См. также: Тюрк, указ. сноска 12, с. 158.

⁴³ Комментарий к международной защите 2000 г., сноска 24, с. 71.

⁴⁴ См. также: Глобальные консультации УВКБ ООН по международной защите, Кембриджский круглый стол экспертов, Выводы: Ответственность за осуществление наблюдения, 9-10 июля 2001 г., п. 4 и 5.

⁴⁵ См.: Постоянный комитет, Отчет о результатах работы по неформальным консультациям, указ. сноска 42, п. 7; Комментарии к международной защите 2000 г., указ. сноска 24, п. 10-29; См. также: Тюрк, указ. сноска 23, с. 149-54, где приведены подробные ссылки на практику государств.

- В целом, УВКБ ООН наделено, как минимум, совещательной и/или консультативной ролью в национальных процедурах предоставления убежища и определения статуса беженца. Например, УВКБ ООН уведомляют о ходатайствах на предоставление убежища, информируют о ходе выполнения процедур, а также, по обстоятельствам, УВКБ ООН имеет гарантированный доступ к делам и решениям, которые могут быть приняты властями. УВКБ ООН имеет право вмешиваться и предоставлять свои наблюдения по любому делу на любом этапе процедуры.
- УВКБ ООН также имеет право вмешиваться и обращаться в квазисудебные органы или суды в форме заключений, заявлений или писем *amicus curiae*.
- УВКБ ООН имеет доступ к лицам, подавшим ходатайство на предоставление убежища, и беженцам, равно как и эти категории лиц имеют доступ к УВКБ ООН по процедуре, установленной законом или административной практикой.
- С целью обеспечения соблюдения международного права беженцев и соответствующих норм УВКБ ООН уполномочено консультировать правительства и парламенты по вопросам законодательства и административных указов, распространяющихся на лиц, ищущих убежища, и беженцев на всех этапах этого процесса. Таким образом, в большинстве случаев от УВКБ ООН ждут комментариев и технико-юридического содействия при разработке проектов законодательства по вопросам беженцев и соответствующих административных указов.
- УВКБ ООН также играет важную роль в укреплении эффективности соответствующих органов власти, судей, юристов и НПО, например, посредством содействия и обучения.
- Адвокатская роль УВКБ ООН, включая его публичные заявления, нашла широкое признание как необходимый инструмент международной защиты и, в частности, его обязанность осуществлять наблюдение.
- УВКБ ООН имеет право получать данные и сведения о лицах, ищущих убежища, и беженцах.

2. Запросы УВКБ ООН на получение информации

На основании Статьи 35 Конвенции 1951 г. и Статьи II Протокола 1967 г., а именно их подпунктов 2, УВКБ ООН постоянно запрашивает информацию у государств-участников, в частности, в контексте их ежедневной деятельности по защите, и государства обязаны предоставлять такую информацию. Она является важным источником ежегодных докладов УВКБ ООН о состоянии защиты беженцев в каждом отдельном государстве (носит конфиденциальный характер) и определенных публичных заявлений УВКБ ООН. Сбор такой информации о законодательстве, судебных решениях, статистике и ситуации в стране облегчает работу персонала УВКБ ООН. До недавнего времени эта информация предоставлялась государствам и их органам, беженцам и их законным представителям, а также НПО, научно-исследовательским работникам и средствам массовой информации через Центр документации и исследований (ЦДИ) и его базы данных. Такой сбор и распространение информации имеют первостепенную важность для защиты лиц, ищущих убежища, и беженцев.⁴⁶ Например, это помогает определить практику государств в вопросе применения Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г., а также распространять знания о

⁴⁶ См. также: Грал-Медсен, указ. сноска 7, с. 254 и 255, где подчеркивается важность Ст. 35 (2) Конвенции 1951 г. в вопросе наблюдения применения Конвенции.

лучших методах работы по защите беженцев. Таким образом, УВКБ ООН имеет определенную обязанность проверять обеспечение надлежащего доступа к соответствующей информации.

Сбор информации на основании Статьи 35 (2) Конвенции 1951 г. и Статьи II(2) Протокола 1967 г. никогда не был регуляризирован, например, в форме обязательства государств периодически подавать доклады. Однако время от времени УВКБ ООН высылало анкеты государствам-участникам⁴⁷. За последние годы это стало редкой и неэффективной практикой. После обсуждения вопросов, связанных с Конвенцией 1951 г. и Протоколом 1967 г. на сессии Исполнительного комитета 1989 г.⁴⁸, УВКБ ООН распространило 9 мая 1990 г. исчерпывающую и подробную анкету. Результат оказался неудовлетворительным: к июлю 1992 г. только двадцать три государства подали свои ответы,⁴⁹ а призыв Исполнительного комитета к оставшимся государствам пополнил этот список еще пятью ответами⁵⁰.

3. *Авторитетный характер Справочника УВКБ ООН, а также указаний и заявлений УВКБ ООН*

За последние годы некоторые суды ссылались на Статью 35 Конвенции 1951 г. при принятии решений относительно обоснованности Справочника УВКБ ООН или заявлений УВКБ ООН по вопросам права или обоснованности выводов Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара. Несмотря на то, что суды Соединенного Королевства долгое время настаивали на необязательном характере этих документов и их нерелевантности к судопроизводству⁵¹, в последнее время они

⁴⁷ См.: Вейс, указ. сноски 8, с. 362-3.

⁴⁸ См.: Исполнительный комитет, Вывод № 57 (XI), 1959, Реализация Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. о статусе беженцев, п. d, в котором высказывается предложение к «Верховному комиссару подготовить более подробный доклад о реализации Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. для рассмотрения данным Подкомитетом в связи с мероприятиями по празднованию сороковой годовщины Конвенции и призвать государств-участников содействовать осуществлению этой задачи, также посредством своевременного обеспечения Верховного комиссара подробной информацией о реализации Конвенции и/или Протокола в соответствующих странах по его запросам. См. также: Исходный документ, Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, Подкомитет полного состава по международной защите, Реализация Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. о статусе беженцев, документ ООН EC/SPC/54, 7 июля 1989 г.

⁴⁹ Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, Подкомитет полного состава по международной защите, Информационная записка о реализации Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. о статусе беженцев, документ ООН EC/SCP/66, 22 июля 1991 г., п. 3.

⁵⁰ Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, Подкомитет полного состава по международной защите, Реализация Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. о статусе беженцев: некоторые основные вопросы, документ ООН EC/1992/SPC/CRP.10, 15 июня 1992 г., п. 6.

⁵¹ См. примеры: Лорд Бридж в деле «Р. против Министра внутренних дел без участия Багдейки, Палата Лордов, [1987] AC 514, [1987] 1 All ER 940, 19 февраля 1987 г., по поводу Справочника и выводов Исполнительного комитета: «Как мне кажется, нет ни необходимости, ни целесообразности в том, чтобы эта Палата пыталась толковать документ такого рода, который не является юридически обязательным ни во внутригосударственном, ни в международном праве.» См. также: Судья Стаутон в деле «Альсаваф против Министра иностранных дел», Апелляционный суд (Отдел гражданских дел), [1988] Imm AR 410, 26 апреля 1988 г. (с указанием ст. 35 Конвенции 1951 г. и ссылкой на Лорда Бриджа в деле Масиста), а также дело «Траватеватсана против Министра внутренних дел», Апелляционный суд (Отдел гражданских дел), [1994] Imm AR 249, 22 декабря 1993 г. В деле «Р. против Министра внутренних дел без участия Мехари и др.», Высокий суд (Суд королевской скамьи), [1994] 2 All ER 494, 8 октября 1993 г., законы; я подчеркнул тот факт, то Справочник, выводы Исполнительного комитета и заявления УВКБ ООН не имеют определенного отношения для решения отдельных дел, поскольку ст. 35 не является частью внутреннего права.

все-таки изменили свое отношение. В деле Халифа Мохамеда Абди Апелляционный суд Великобритании решил, что в силу Статьи 35 Конвенции 1951 г. УВКБ ООН необходимо рассматривать как «источник помощи и информации»⁵². В деле Адими, судья Саймон Браун Высокого суда правосудия Великобритании, цитируя принципы УВКБ ООН относительно ареста лиц, ищущих убежища, пошел еще дальше: «Обращая внимание на Статью 35 (1) Конвенции, мне кажется, что такие принципы должны приобретать определенный вес.»⁵³ Палата лордов обратилась за указаниями к Справочнику⁵⁴ и выводам Исполнительного комитета⁵⁵ по нескольким случаям, не ссылаясь, однако, на Статью 35 Конвенции 1951 г. В деле «Т. против Министра внутренних дел» лорд Мاستилл признал, что «Справочник УВКБ ООН ... хотя и не имеет обязательной силы во внутригосударственном и международном праве... помогает найти выход в сомнительных вопросах», а Лорд Ллойд из Бервика в том же самом судебном решении назвал Справочник «важным источником права (хотя он сам по себе не имеет силы закона)»⁵⁶. Подобным образом, Верховный суд США в деле Гардозы Фонсеки подчеркнул, что Справочник не имеет силы закона, однако «представляет ценные указания по толкованию Протокола, соблюдения которого требует Конгресс. В мировой практике считается целесообразным делать содержательным обязательства, установленные Протоколом.»⁵⁷ В Нидерландах Гаагский районный суд признал релевантность меморандума с предложениями УВКБ ООН, исходя из наблюдательной роли УВКБ ООН согласно Статье 35 (1) Конвенции 1951 г.⁵⁸ Апелляционное управление по вопросам статуса беженцев Новой Зеландии, сославшись на Статью 35 (1) Конвенции 1951 г., приняло решение о том, что «выводы Исполнительного Комитета Программы УВКБ ООН... хотя и не носят юридически обязательного характера для нашего учреждения, тем не менее, представляют собой существенный и убедительный источник.»⁵⁹

Это прецедентное право является чрезвычайно важным, поскольку подтверждает, что в рамках обязанности государств-участников сотрудничать с УВКБ ООН и

⁵² Дело «Министр внутренних дел против Халифа Мохамеда Абди», Апелляционный суд Великобритании (Отдел гражданских дел), [1994] Imm AR 402, 20 апреля 1994 г., судья Гибсон.

⁵³ Дело «Р. против суда магистрата г. Аксбриджа и др. без участия Адими», Высокий суд правосудия Великобритании (Апелляционное отделение), судья Браун, 29 июля 1999 г., [1999] Imm AR 560, [1999] 4 All ER 520.

⁵⁴ См. пример: Лорд Ллойд из Бервика в деле «Горват против Министра внутренних дел», Палата Лордов, [2000] 3 All ER 577, [2000] 3 WLR 379, 6 июля 2000 г., ссылается на Справочник, чтобы подкрепить свой аргумент, заключая при этом, что «опасно рассматривать Справочник УВКБ ООН как документ, имеющий такую же силу, что и сама Конвенция.»

⁵⁵ См., например: Лорд Хоффманн в деле «Р. против Иммиграционного апелляционного суда и Министра внутренних дел без участия Ситаха» и «Ислам против Министра внутренних дел», объединенные апелляции, Палата Лордов Соединенного Королевства, [1999] 2 WLR 1015; [1999] 2 AC 629, цитируется с разрешения Исполнительного комитета, вывод № 39, 1985, о «Беженцах, женщинах и международной защите».

⁵⁶ Дело «Т. против Министра внутренних дел», Палата Лордов Соединенного Королевства, 22 мая 1996 г., [1996] 2 All ER 865, [1996] 2 WLR 766.

⁵⁷ Дело «Служба иммиграции и натурализации против Гардозы-Фонсеки», Верховный суд США, 480 US 421; 107 S.Ct. 1207; 1987 US Lexis 1059; 94 L. Ed. 2d 434; 55 USLW 4313, 9 марта 1987 г. (хотя судьи Пауэлл, Ренквист и Вайт выразили несогласие с этим решением). Рефруд в деле «Служба иммиграции и натурализации против Хуана Анибала Агирре-Агирре», Верховный суд США, 526 US 415; 119 S. Ct. 1439; 3 мая 1999 г., где Суд в то же время опроверг юридически необязательный характер Справочника.

⁵⁸ Дело «Осман Эгал против Министра юстиции», Гаагский районный суд (Отдел административных дел/Отдел по делам иностранцев), 27 августа 1998 г., 1998 AWB 98/3068 VRWET (частичный перевод содержится на диске Rejworld).

⁵⁹ Ре С.А., Апелляция по делу беженцев № 1/92, Новая Зеландия, Апелляционное управление по вопросам статуса беженцев, 30 апреля 1992 г., - <http://www.refugee.org.nz/rsaa/text/docs/1-92.htm>.

признавать наблюдательную роль согласно Статье 35 Конвенции 1951 г. и Статье II Протокола 1967 г., им необходимо принимать во внимание выводы Исполнительного комитета, справочник УВКБ ООН, директивы УВКБ ООН, а также позицию УВКБ ООН по другим вопросам права (например, представления *amicus curiae* и т.п. в суды или оценка законодательных проектов, запрашиваемая или в плановом порядке принятая правительствами), при применении Конвенции 1951 г. и Протокола к ней. «Принятие во внимание» не означает, что эти документы являются юридически обязательными⁶⁰. Это скорее означает, что их нельзя отклонять как не относящихся к делу, а необходимо рассматривать как авторитетные заявления, несоблюдение которых требует оправдания.

С. Смешанный характер наблюдательной роли УВКБ ООН

Понятие наблюдения за международными договорами охватывает весь спектр деятельности и механизмы, направленные на обеспечение соблюдения обязательств, возложенных на государств-участников⁶¹. Это понятие состоит из трех элементов: (i) сбора информации, (ii) анализа и оценки этой информации и (iii) соблюдения выполнения⁶². Деятельность УВКБ ООН основывается на Статье 35 Конвенции 1951 г. и Статье II Протокола 1967 г., охватывающих все эти три элемента⁶³. В частности, вмешательства УВКБ ООН от имени отдельных лиц, ищущих убежища, и беженцев, и его диалог с правительствами по поводу отдельных законов и политики направлены на обеспечение выполнения Конвенции и Протокола. В этом смысле УВКБ ООН является органом, наделенным определенными полномочиями наблюдать за применением государствами соответствующих положений международного права беженцев. Такое соглашение отображает развитие международного права до и после Второй мировой войны, когда наблюдение за выполнением правил больше не возлагали на сильно децентрализованную «горизонтальную» систему принудительных мер для каждого государства, а дополнили созданием международных организаций, имеющих определенные наблюдательные полномочия⁶⁴. В то же время, было бы неправильно полагать, что деятельность УВКБ ООН сведена только к наблюдению. УВКБ ООН является действующей организацией, которая не только предоставляет помощь, но и ежедневно осуществляет работу по защите. В этой роли УВКБ ООН выступает в качестве консультанта и (часто критикующего) партнера правительств, а также поборника прав или защитника беженцев. Это создает горизонтальные отношения, которые, безусловно, отличаются от взаимоотношений по вертикали между начальником и подчиненным. Как подчеркивал Тюрк, необходимо четко разграничивать две отличительные черты функции УВКБ ООН по оказанию международной защиты: «(i) его “действенность”; и (ii) его наблюдательную функцию».⁶⁵ Эти две функции часто дополняют друг друга, однако тем не менее могут вступать в противоречие, например, если мощная критика несоблюдения будет представлять угрозу действиям на основании международных норм.

⁶⁰ См.: Стуцки, указ. сноска 24, с. 309-11, перечень нескольких «относительно низкого статуса Выводов».

⁶¹ Н.М. Блоккер и С. Мюллер, Некоторые заключительные наблюдения, К вопросу об эффективном наблюдении международными организациями: очерки в честь Генри Дж. Шермерс (ред. Н.М. Блоккер и С. Мюллер, Мартинус Ниджхофф, Дордрехт/Бостон/Лондон, 1994), том I, с. 275.

⁶² См.: Тюрк, указ. сноска 23, с. 146.

⁶³ Там же, с. 147-9.

⁶⁴ Об этом развитии см.: Блоккер и Мюллер, сноска 61, с. 275-80.

⁶⁵ Тюрк, указ. сноска 23, с. 138.